



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo
Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães
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 – Alexandre Rezende Guimarães; Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Direção e coordenação editorial: Mariana Teixeira de Carvalho Moura
Comercial: Paulo Vitor de Castro Carvalho

Conselho editorial: Edil Carvalho Guedes Filho; Eliane Scheid Gazire; Ev' Angela Batista Rodrigues de Barros; Flávio de Jesus Resende; Jean Richard Lopes; Leonardo César Souza Ramos; Lucas de Alvarenga Gontijo; Luciana Lemos de Azevedo; Márcia Stengel; Mariana Teixeira de Carvalho Moura; Meire Chucre Tannure Martins; Mozahir Salomão Bruck; Pedro Paiva Brito; Sérgio de Moraes Hanriot.

EDITORA PUC MINAS: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico • Tel: (31) 3319.9904
Fax: (31) 3319.9907 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil • e-mail: editora@pucminas.br



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. 21 n. 1
abril 2024



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Leonardo César Ramos

Equipe Editorial

Amanda de Lacerda Robadel

Ana Luiza Braga Eliziário

Caio Ribeiro de Oliveira

Fábio Ferreira Andrade

Leonardo Coelho Assunção Santa Rita

Luiz Felipe Dias Pereira

Victor de Matos Nascimento

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 (Universidade de Buenos Aires - 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 (Universidade Nacional de Rosario - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)

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 (Universidade 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)

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

Factores económicos estructurales subyacentes al giro a la izquierda. Una comparación entre Colombia, Brasil y Uruguay..... 7

Structural economic factors underlying the left turn. A comparison between Colombia, Brazil and Uruguay

Fatores econômicos estruturais subjacentes à virada à esquerda. Uma comparação entre Colômbia, Brasil e Uruguai

Mary Luz Sandoval Robayo¹

Geopolítica del conocimiento antártico del Reino Unido en el siglo XXI 27

Geopolitics of UK Antarctic scientific knowledge about Antarctica in the 21st century

Geopolítica do conhecimento antártico do Reino Unido no século 21

Cristian Lorenzo, Fernando Estenssoro

Threat, Development and Innovation 48

Ameaça, Desenvolvimento e Inovação

Amenaza, Desarrollo e Innovación

Gustavo Fornari Dall'Agnol

A evolução das relações sino-chilenas na nova geografia do poder mundial (1970-atualidade) 62

La evolución de las relaciones sino-chilenas en la nueva geografía del poder mundial (1970-actualidad)

The evolution of Sino-Chilean relations in the new geography of world power (1970-present)

Luis Fernando De Matheus

Enhancing cooperation between MERCOSUR and China for innovation 83

Fortaleciendo la cooperación entre MERCOSUR y China para la innovación

Renata Thiébaud

From Waltz to Chaos: How to Think about Transnational Illicit Flows Using Complex Adaptive Systems	100
---	-----

Jorge M. Lasmar, Rashmi Singh

Resenha do livro A burguesia brasileira em ação: de Lula a Bolsonaro, de uma perspectiva das Relações Internacionais.	118
---	-----

Caio Bugiato

MaFactores económicos estructurales subyacentes al giro a la izquierda. Una comparación entre Colombia, Brasil y Uruguay



Structural economic factors underlying the left turn. A comparison between Colombia, Brazil and Uruguay

Fatores econômicos estruturais subjacentes à virada à esquerda. Uma comparação entre Colômbia, Brasil e Uruguai

Submetido em: 19 de febrero de 2024

Aceito em: 5 de agosto de 2024

Mary Luz Sandoval Robayo¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2024v12n1p7-26

1. Ph.D en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella, Bas, Argentina, profesora titular del Departamento de Antropología y Sociología de la Universidad de Caldas, Manizales, Caldas, Colombia, e-mail maryluz.sandoval@ucaldas.edu.co

RESUMEN

El presente artículo tiene como propósito comparar los casos de Colombia, Brasil y Uruguay respecto de los indicadores económicos: pobreza, desigualdad, desempleo, inflación y crecimiento del sector informal, con el fin de establecer la posible asociación entre el deterioro de estos indicadores y el cambio de las preferencias electorales o de ciclo ideológico de derecha a izquierda, tal como lo establece la teoría politológica sobre los casos exitosos de nueva izquierda durante su primera oleada. Se busca además establecer si hubo un efecto similar para Colombia pese a que la nueva izquierda en este país llegó con más de dos décadas de retraso. Para ello se recurre a datos comparativos entre los tres países específicamente sobre estos indicadores y a gráficos comparativos en fechas inmediatamente anteriores a las elecciones presidenciales con el fin de captar la situación económica del momento en dichos países.

Palabras clave: Nueva Izquierda; Indicadores Económicos; Brasil; Uruguay; Colombia.

ABSTRACT

The purpose of this article is to compare the cases of Colombia, Brazil and Uruguay regarding economic indicators: poverty, inequality, unemployment, inflation and growth of the informal sector, in order to establish the possible association between the deterioration of these indicators and the change electoral preferences or ideological cycle from right to left, as established by the political theory on the successful cases of the new left during its first wave. It also seeks to establish if there was a similar effect for Colombia despite the fact that the

new left in this country arrived more than two decades late. To do this, comparative data between the three countries is used specifically on these indicators and comparative graphs on dates immediately prior to the presidential elections in order to capture the current economic situation in said countries.

Keywords: New Left; Economic Indicators; Brasil; Uruguay; Colombia.

RESUMO

O objetivo deste artigo é comparar os casos da Colômbia, Brasil e Uruguai em relação aos indicadores econômicos: pobreza, desigualdade, desemprego, inflação e crescimento do setor informal, a fim de estabelecer a possível associação entre a deterioração desses indicadores e a mudança de preferências eleitorais ou ciclo ideológico da direita para a esquerda, conforme estabelecido pela teoria política sobre os casos de sucesso da nova esquerda durante sua primeira onda. Ele também procura estabelecer se houve um efeito semelhante na Colômbia, apesar do fato de a nova esquerda nesse país ter chegado com mais de duas décadas de atraso. Para isso, são usados dados comparativos entre os três países especificamente sobre esses indicadores e gráficos comparativos em datas imediatamente anteriores às eleições presidenciais para captar a situação econômica atual desses países.

Palavras-chave: Nova Esquerda; Indicadores Econômicos; Brasil; Uruguai; Colômbia.

INTRODUCCIÓN

En 2022, se llevaron a cabo las elecciones legislativas y presidenciales en Colombia en las que la nueva izquierda finalmente entra a la ola de victorias logradas por movimientos y partidos políticos progresistas que han venido dándose a través de varias oleadas en casi todos los países latinoamericanos, desde 1999 con la victoria de Chávez en Venezuela.

La pregunta es si esos factores estructurales económicos en el caso de Colombia fueron los mismos o se acercaron a aquellos indicadores que favorecieron el proceso de transformación de las preferencias electorales de uruguayos y brasileños.

Este artículo busca mostrar si dichos factores estructurales de orden económico funcionan como mecanismos causales o si se quiere como condiciones que subyacen al cambio de ciclo ideológico en Colombia, aunque con un rezago temporal de más dos décadas (25 años después respecto del país que llegó a la presidencia en primer lugar) de la misma manera como ocurrió en casos exitosos de llegada de la nueva izquierda como los de Brasil y Uruguay. Señala las premisas de la teoría politológica y los datos de los indicadores económicos que han sido establecidos por dicha teoría como aquellas condiciones estructurales que hicieron posible o presionaron la llegada de gobiernos progresistas al poder presidencial en Brasil y Uruguay y que se presentaron también en Colombia, sin que ello fuese suficiente para cambiar el ciclo ideológico electoral en el mismo *timing* que en el resto de la región.

Esta asociación entre condiciones económicas estructurales y preferencias electorales de los votantes ya hacen parte de un conocimiento acumulado sobre este fenómeno en América Latina (Levitsky y Roberts, 2011; Queirolo, 2013; Rodríguez, 2005).

Con el fin de mostrar dicha asociación, se sintetizan los datos de dos de estos casos exitosos: Uruguay y Brasil para las fechas cercanas a los ejercicios electorarios (2002 y 2003) en esos países y se establecen estos mismos indicadores para el caso colombiano, para el año electoral de 2018, momento en el que es más claro el clivaje ideológico entre derecha e izquierda y en el que se presenta como más cercana su victoria al convertirse en la segunda fuerza política más importante con capacidad de disputar el poder presidencial a los partidos de derecha. Por último, se plantean unas conclusiones que recogen hallazgos y posibles líneas de exploración investigativa posterior.

PREMISAS DE LA TEORÍA

El presente artículo parte de la teoría establecida de Levitsky y Roberts (2011) y Rosario Queirolo (2013) sobre el giro a la izquierda en América Latina, estos autores desarrollan los factores de largo plazo o estructurales de carácter económico en términos teóricos con base en el estudio empírico de varios casos de la primera oleada del giro a la izquierda en esta parte del continente y priorizan como factores económicos determinantes de dicho giro los siguientes: el crecimiento del desempleo, el crecimiento de la pobreza, el crecimiento de la desigualdad, el crecimiento del sector informal y el crecimiento de la deuda (década perdida). El trabajo de Levitsky y Roberts analiza factores de otra índole, como los políticos, que no son parte del objetivo de este artículo.

Aunque las explicaciones más adecuadas al giro a la izquierda en la región latinoamericana incorporen variables e indicadores de diversa índole, es decir, políticos, sociales, culturales, económicos, entre otros, en el presente caso, se privilegian los factores que ha demostrado la teoría politológica que se encuentran en el núcleo duro de los mecanismos causales, esto es, aquellos que tienen que ver de forma directa con el empeoramiento de las condiciones materiales de vida de los pueblos de la región.

Para algunos teóricos, fueron estos indicadores los que generaron una reacción mediada por las consecuencias sociales de las reformas de mercado, contra los gobiernos identificados con el neoliberalismo. Los votantes terminaron por castigar a los partidos políticos y dirigentes que mostraron incapacidad para mejorar el bienestar de sus electores, lo que constituyó la ventana de oportunidad para que los partidos de izquierda tomaran ventaja al capitalizar el descontento social y económico generado por esta insatisfacción y al presentarse en esta primera ola, como únicos partidos de oposición aún no contaminados por el ejercicio del poder (Queirolo, 2013, p. 15-16).

La explicación económica resulta la más convincente dada la gran desigualdad y el crecimiento imparable de la pobreza, pero también el conocimiento certero de estos datos que representan la brecha entre grupos sociales privilegiados y el resto de la población y los cambios de la estructura de clases del periodo ISI al neoliberal (Roberts, 2002; Portes y Hoffman, 2003; Hoffman y Centeno, 2003). Probablemente la explicación política más reiterada y que tiene un legado hasta el presente, es el desmantelamiento del Estado luego de varias décadas de privatización, desregulación y liberalización; periodo durante el cual la izquierda estuvo condenada al fracaso (Weyland, 2009).

Otra de las posibles explicaciones tiene que ver con las “estrategias adaptativas” adoptadas por algunos partidos de izquierda (FA) para el logro de su victoria, cuya efectividad dependió de su complemento: el aprovechamiento de la “estructura de oportunidad” (Luna, 2007, p. 11). Luego de un largo periodo de neoliberalización, la desigualdad y la pobreza son fenómenos que dejan huella en la dinámica económica de la región latinoamericana (Weyland, 2009), frente a lo cual los gobiernos anteriores no pudieron o no supieron responder al deterioro persistente de las condiciones de vida de sus votantes, lo cual constituyó una oportunidad para los candidatos y partidos de izquierda.

La extrema pobreza y la desigualdad son el centro de la lista de los indicadores en mayor medida priorizados por la literatura politológica, junto a la inseguridad social, la inflación y la crisis económica en general (Levitsky y Roberts, 2011), pero de manera particular los problemas del desempleo y la inflación fueron los fenómenos que afectaron en mayor medida a aquellos que se convirtieron en los electores capaces de llevar a cabo el viraje hacia partidos, movimientos y candidatos progresistas (Queirolo, 2013). El desempleo está asociado con el crecimiento del sector informal por lo cual se espera que al incrementarse uno, arrastre consigo al otro.

Los ajustes estructurales tuvieron un efecto temporal y sólo lograron empeorar la crisis desde mediados de los 90, hasta la llegada del boom de *commodities* que explica un lapso de logros económicos en la región que favorecieron a los gobiernos de izquierda que llegaron en primer lugar al poder y a gobiernos de derecha donde la izquierda aún no se había siquiera organizado como en el caso colombiano².

No obstante, los lapsos de logros económicos no pudieron parar las consecuencias del modelo económico de mercado en los países que dieron continuidad o que profundizaron dicho modelo, ya que políticas como el recorte del sector público y la privatización, así como las medidas para mejorar los indicadores fiscales, continuaron deteriorando las condiciones sociales de vida de las mayorías. El incremento de la pobreza, de la desigualdad, del desempleo y del sector informal, tuvo como resultado el incremento del descontento social. La inflación en unos países y el desempleo en otros, constituyeron consecuencias de alto impacto sobre la región (Queirolo, 2013, p. 39-40).

En correspondencia con esta teoría del giro, se hace necesario comparar estos efectos de tales indicadores sobre algunos países donde la izquierda fue exitosa electoralmente a comienzos de la década del 2000 con Colombia donde no había aún posibilidades de alcance del poder presidencial, con el fin de establecer grados de impacto diferencial. En el caso de Colombia, a las consecuencias del modelo económico, se añan las consecuencias sociales y económicas de varias décadas de conflicto armado interno (Salazar, 2021).

Las consecuencias del deterioro de los indicadores económicos en particular, el desempleo, tuvieron un efecto indirecto sobre el voto por la izquierda, de tal manera que la neoliberalización de la economía fue un factor a favor del fortalecimiento electoral de los partidos de izquierda, los que tomaron la bandera dejada de lado por la derecha de la redistribución (Queirolo, 2013; Levitsky y Roberts, 2011). No obstante, en el caso de Colombia este fue un factor necesario, pero no suficiente, hasta 2018.

2. Lo que explica el éxito de la derecha en Colombia representada por la reelección del candidato presidente Álvaro Uribe Vélez.

A raíz del conflicto armado interno y factores conexos, en Colombia, las reformas de mercado no impactaron de la misma manera ni en el mismo *timing* que en el resto de los países latinoamericanos, su efecto tuvo un retraso de más de dos décadas. Este efecto económico sólo empieza a percibirse en el campo político hasta las elecciones presidenciales de 2018, en el momento en que la izquierda se asentó pese a sus divisiones y es capaz de retar a la derecha en el ámbito electoral, gracias a un discurso incluyente y a la puesta en escena de una agenda social, lo que le valió convertirse en la segunda fuerza con 8 millones de votos.

Este fenómeno lleva a pensar en un cambio de clivaje, que hasta entonces había estado en manos de los partidos de derecha, entre liberales y conservadores creando falsas oposiciones entre derecha-derecha. Igualmente hace suponer que se presenta un inicio de un ciclo ideológico diferente entre derecha-izquierda.

El indicador que parece tener una mayor relación con la pobreza y la desigualdad es el desempleo que afectó a varios de los países de la región en alta medida. Sin embargo, la inflación parece relacionarse de una manera más clara con la reacción política, por ejemplo, provocó el voto castigo frente a los gobiernos de derecha de Brasil y Argentina. Ambos indicadores económicos determinaron reacciones negativas en los ámbitos sociales y políticos (Levitsky y Roberts, 2011, P. 9-10; Kingston y Ponce, 2010, P. 103; Queirolo, 2013).

Entre las explicaciones alternas está la transformación de los propios partidos de izquierda que como en el caso uruguayo se convirtieron en “catch-all parties” cuyo fin fue recoger votación en todas las clases sociales golpeadas por la crisis.

PRECISIONES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS

Se consideran izquierdas exitosas en América Latina a aquellos partidos y/o movimientos políticos que tuvieron la capacidad tanto de crear las circunstancias favorables para su llegada al poder como de aprovechar la estructura de oportunidad objetiva, es decir, aquellos factores que no estuvieron bajo su control, para alcanzar el poder en la primera oleada del giro a la izquierda entre 1999 y 2010 y que incluso fueron capaces de reelegirse con base en los resultados de una gestión satisfactoria para sus electorados. Varios fueron los países que entraron en esta clasificación, no obstante, Brasil y Uruguay pueden ser clasificados como los países con más altos niveles de desarrollo tanto económico en el primer caso como social en el segundo caso (Luna, 2007; Samuels, 2004).

La selección de los casos de Brasil y Uruguay obedece a que son los modelos de izquierda a los cuales la nueva izquierda colombiana pretendió imitar (Rodríguez, 2005, p. 230). De estos casos es posible derivar factores agenciales comunes, por ejemplo, el aprovechamiento de la condición sociológica y de la oportunidad política permisiva para el éxito de estos procesos.

Hacia la mitad del siglo XX Uruguay había alcanzado la transición demográfica y era un país con un alto nivel de desarrollo; la legislación laboral, la seguridad social y la educación pública, figuraban entre las más avanzadas de la región, ya se había constituido en una democracia y

contaba con una amplia clase media. El nivel de vida de Uruguay era alto aún comparado con países desarrollados (Rama, 2003, p. 187).

En Brasil el modelo de Sustitución de Importaciones, ISI se introduce desde inicios del siglo XX y se expande entre las décadas del 30 y el 40. A consecuencia, para los 60 la producción industrial representaba el 25% del PIB y en 1975, el 30%. Entre 1940 y 1970 la economía brasileña creció a un ritmo de 7% anual. Esa fuerte industrialización entre 1967 y 1974 se conoció como “el milagro económico brasileño” (Dos Santos, 1995, p. 80).

Estos dos casos representan modelos de desarrollo distintos pero complementarios que representan dos formas de desarrollo, lo que facilita la comparación respecto del colombiano.

Los criterios a tener en cuenta en esta comparación son aquellos países donde llegó la izquierda en la primera ola versus aquellos donde llegó de último, es decir, el criterio central de diferenciación y análisis es el *timing* regional. La similitud u oposición no se basa en las diferencias ideológicas. La comparación busca confirmar o no la presencia de las condiciones económicas en el caso colombiano señaladas por la teoría para los casos exitosos de Brasil y Uruguay con el fin de conocer si en efecto Colombia se asemeja o no en términos de los indicadores económicos a estos dos o a uno de ellos, con lo cual estos factores no serían explicativos del retraso temporal de la llegada a la izquierda al poder.

A continuación, se establecen y comparan los indicadores de pobreza, desigualdad (Gini), inflación, tasa de desempleo y crecimiento del sector informal con base en datos de los casos exitosos de Uruguay y Brasil para los años preelectorales y electorales y con un rezago de casi dos décadas para Colombia.

FACTORES ESTRUCTURALES COMPARADOS

En lo que sigue se sintetizan los datos de Uruguay y Brasil, dos casos exitosos de llegada de la izquierda al poder presidencial para los años inmediatamente anteriores al año electoral en que por primera vez llega la izquierda democrática (2004 y 2003) con el fin de establecer semejanzas y diferencias respecto de Colombia que evidencien si la situación económica colombiana es efectivamente similar a aquellos. En el caso de Colombia se toma como referencia el año electoral 2018, en el que por primera vez la izquierda democrática logra constituirse en segunda fuerza electoral con poco más de ocho 8 millones de votos. Si el resultado apoya la hipótesis según la cual estos indicadores estaban al alza durante estos años en todos los casos, significa que Colombia no se aleja del curso general de la región respecto de sus tendencias económicas, aunque lo haga tardíamente y tampoco de los efectos de éstas sobre el comportamiento político, además por este medio se puede establecer si se cumple o no la asociación entre consecuencias económicas de las medidas de mercado y voto por la izquierda, de acuerdo con las teorías de Levitsky y Roberts y Queirolo.

En la comparación se toman los indicadores económicos señalados por la teoría sobre las causas del giro a la izquierda: pobreza y desigualdad, inflación (Levitsky y Roberts, 2011; Roberts, 2002; Weyland, 2009; Kingston y Ponce, 2010), desempleo, y crecimiento del sector informal (Queirolo, 2013)³.

3. Para los casos de Uruguay y Brasil se toman los datos en fechas cercanas a la elección de candidatos de izquierda en esos países y se aplica este mismo criterio para el caso de Colombia. Con el fin de aclarar al lector, aquí no se analiza el *timing* diferencial sino las condiciones económicas que dieron lugar al giro según las teorías analizadas.

URUGUAY (LA IZQUIERDA LLEGA POR PRIMERA VEZ EN 2004)

Durante casi toda la década del 90, Uruguay continúa sosteniendo la menor tasa de pobreza de América Latina. Para finales de 1997 el coeficiente de Gini es el menor comparado con el resto de la región (3.00), lo que significa que la distribución de su ingreso era la más igualitaria, mientras su gasto social *per cápita* estaba entre los más altos, después del de Argentina (1.371 dólares). Su crecimiento económico fue de 4.1%. Según la CEPAL el porcentaje de hogares urbanos bajo la línea de pobreza era de 12% en 1990, pero desciende a 6% en 1994 manteniéndose de esa forma hasta 1997 (especialmente en Montevideo) (Amarante, 2002). En 1995 mientras el PIB se incrementa, los ingresos de los hogares caen. Para el interregno de 1998 y 2003 los ingresos medios caen 1.97% anual, la pobreza empieza a crecer fuertemente hasta 14 puntos porcentuales, los ingresos de los más pobres y de las clases medias se vieron reducidos, de tal forma que la distribución del ingreso dejó de ser igualitaria afectando el índice de Gini que se incrementa en 1.1 puntos porcentuales (Amarante y Perazzo, 2009, p. 119).

Luego de la crisis de una ISI intensiva que enfatizó en el bienestar y el proteccionismo, entre 1998 y 2002, el índice de desigualdad que había crecido a finales de los 90 se profundizó; 1998 fue el último año de crecimiento económico luego del cual este país experimentó una gran depresión económica y una mayor concentración del ingreso (Bucheli y Furtado, 2004). Bucheli y Furtado apuntan que entre 1998 y 2002, el índice de Gini creció de 0.437 a 0.459. El 20% de los más ricos obtuvo mayor participación del ingreso, de 32.7% en 1998 a 34.1% en 2002, las personas situadas entre el 20% y el 50% más pobre, pasaron de disponer del 16.2% al 14.9% del ingreso total. En 2002, en este último año la inflación se aceleró, aumentó el déficit fiscal y la deuda externa (Notaro, 2015, p. 7). En 1995 hubo un incremento del desempleo (9% en 1988 a 10.3%). La recesión económica inicia en 1999 y se profundizó y acumuló entre 1998 y 2002. El desempleo llegó en Uruguay a 17% en el 2002 a la vez que disminuyeron los ingresos de los trabajadores informales. Uruguay presenta un desempleo total de 9.8% para 1998 y al final del año 2002, alcanzó un desempleo de 17% (Banco Mundial, 2018). Además, el 45% de los ocupados eran subempleados en 2003 (Notaro, 2015, p. 7).

BRASIL (LLEGA LA IZQUIERDA A LA PRESIDENCIA EN 2002)

Brasil pudo mantener un desarrollo nacionalista de sustitución de importaciones (ISI) más largo y exitoso que cualquier otro país latinoamericano, pero la restauración de la democracia en 1985 estuvo acompañada de condiciones económicas bastante deterioradas producto de un mal manejo por parte del gobierno civil del presidente José Sarney (1985-1990). Durante este gobierno se generó una profunda crisis producto del incremento de la inflación que pasó de 600% en 1985 a casi el 2000% en 1989 (Kingston y Ponce, 2010, p. 102). La presidencia de Collor de Melo fracasó en su promesa de eliminar la inflación y finalizó en 1992 en medio de escándalos de corrupción. Aunque Cardoso profundizó varios elementos

del programa neoliberal, como las privatizaciones, logró la estabilidad monetaria y un sano comportamiento fiscal. El denominado Plan Real logró reducir la tasa de inflación lo que tuvo buenos resultados sobre la pobreza, el consumo y la inversión internacional. El Plan Real funcionó y la inflación cayó rápidamente, sin embargo, mantener baja la inflación a largo plazo implicó reformas estructurales complicadas para abordar los desequilibrios fiscales del Estado específicamente los impuestos y las pensiones. El costo fue tasas de interés altas y subida de la deuda pública, baja inversión doméstica y un pobre desempeño económico que causó altas tasas de desempleo hacia el 2001 (Hunter, 2006, p.7; Kingston y Ponce, 2010, p. 103-104). Hubo una declinación del sindicalismo, cayó de 21.94% de la PEA, a 20.09% dado el incremento del número de trabajadores informales; la membresía del sector industrial y de los empleados bancarios bajó en por lo menos 600.000 trabajadores entre 1988 y 1998 (Samuels, 2004, p. 1006). Entre 1980 y 2002 el 60% de menor ingreso mantuvo igual proporción del mismo (21%), las clases medias perdieron ingreso (del 37% al 33%) y el 10% más rico aumentó su proporción de ingreso (del 42% al 46%) (Turner 2011, p. 31).

A comienzos de los noventa, las consecuencias negativas de la tasa de interés acrecientan la deuda en Brasil, disminuye la inversión doméstica, se presenta inactividad económica y desempleo. Para el año 1998, Brasil tenía un índice de Gini de 59.6% y al término del año 2002 reporta el 58.3% (Banco Mundial, 2018). Para la década del 2000 el combate contra la inflación fue la prioridad para el gobierno brasileño. Para el año 1998 reporta un desempleo total de 14.7% y al final del año 2002 disminuye a 13% (Banco Mundial, 2018). Para el 2003 la desregulación y el despido masivo de empleados públicos se exagera como resultado de las privatizaciones y la apertura externa.

COLOMBIA (8 MILLONES DE VOTOS PARA LAS ELECCIONES DE 2018)

Uno de los factores que retrasaron la llegada de la izquierda colombiana está el conflicto armado interno por más de sesenta años y que continúa hasta el presente, aunque se haya morigerado luego de los acuerdos de paz con la guerrilla más grande, las FARC-EP (2016) y es igualmente el factor que diferencia a Colombia del resto de los países de América Latina, por lo cual se reseña brevemente a continuación.

El conflicto armado interno se ha reproducido por varias décadas a través del ascenso de actores armados como las guerrillas, el paramilitarismo y las mafias hasta el presente, y se ha constituido en un factor obstructivo que provocó el rezago de la izquierda legal, contrario a la hipótesis teórica sostenida por Levitsky y Roberts para varios países latinoamericanos (2011, p. 8). La influencia de actores armados sobre el ejercicio electoral, la amenaza y asesinato de líderes, militantes y simpatizantes de izquierda y derecha democráticas, fueron fenómenos que penetraron incluso en las grandes ciudades como Bogotá (Valencia, 2007).

La consecuencia de las reformas liberales de mediados de los años 30 (aftermath), fue el periodo de violencia entre los partidos Liberal y Conservador. Su legado (legacy) creó la primera coyuntura crítica (1957),

de democracia restringida denominada Frente Nacional. El conflicto armado interno que inicia en 1964, constituye la herencia (heritage)⁴ de ese periodo de reformas incompletas, cuya condición antecedente es la ausencia de una necesitada reforma agraria para las mayorías campesinas.

Antes de la terminación del Frente Nacional (1974), se presenta un descenso de las guerrillas y un ascenso ligero de la izquierda legal. A finales de los 70 y comienzos de los 80, las guerrillas ascienden, mientras las fuerzas legales de izquierda descienden. La continuación del cierre del régimen, a causa del agravamiento de la violencia que impidió la terminación real del Frente Nacional, lo alarga hasta 1986 y con ello, el bipartidismo hasta 1991. El agravamiento de la violencia obliga al Estado a realizar procesos de paz con las guerrillas con resultados fallidos, lo cual provoca la expansión de la represión y la retirada de la izquierda legal.

La segunda coyuntura crítica es ocasionada por dos factores internacionales: el fin de la guerra fría y la tercera ola democratizadora, los cuales no llevaron a la terminación del conflicto armado interno.

La consecuencia del segundo de ellos fue (aftermath) la Constitución de 1991 lo que cambió el régimen bipartidista por el multipartidista. El legado (legacy) de dicha coyuntura dada la irresolución del conflicto por parte del Estado, fue la yuxtaposición temporal entre la lucha antisubversiva, la lucha antinarcóticos y la lucha antiterrorista, de esa forma el conflicto adquiere una dinámica más compleja. Como consecuencia, el ejercicio electoral se ve seriamente obstaculizado por las estrategias de clientelismo y proselitismo armados hasta el proceso de paz con las FARC-EP en 2016, lo cual no elimina del todo a las guerrillas, pero se convierte en un factor a favor del fortalecimiento de los partidos políticos de izquierda.

Tanto la década perdida por el endeudamiento como la implementación de políticas neoliberales radicales y sus consecuencias sociales con base en los ajustes estructurales, fueron tomados como factores causales del giro por dicha teoría.

No obstante, para las décadas de los 80 y los 90 en Colombia la actividad del narcotráfico morigeró dicha crisis (De Martiis, 1999; Echandía, 2006, p. 87-122; Vargas Mesa y Uribe López, 2004, p. 321-357). La entrada de dineros para combatirlo, la recurrencia del campesinado pobre al cultivo de ilícitos, la entrada a circuitos internacionales, etc., aminoraron la crisis económica y con ello retrasaron la organización de una fuerza política capaz de capitalizar el inconformismo.

Los partidos de izquierda tuvieron poco juego antes del 2018 y menos aún durante la primera ola del giro en la región latinoamericana puesto que el espacio político estuvo colmado por la fuerza del denominado uribismo, es decir, por el populismo de derecha derivado del político Álvaro Uribe Vélez. Sólo a partir del 2018 y particularmente de los acuerdos de paz con las FARC-EP el principal argumento de esta derecha de lucha contra las guerrillas se derrumba para dar paso a nuevas fuerzas políticas que confluyen en nuevos partidos políticos capaces de disputar el poder a la derecha.

Una perspectiva explicativa atribuye el éxito de la izquierda en América Latina a la economía. Un cierto número de variables incidieron de manera diferenciada sobre los votantes en estos países, como reacción ante las consecuencias sociales de las reformas de mercado, contra los

4. Véase Collier y Collier (1991), las coyunturas críticas en el momento causal o incorporación (timing de reforma), las consecuencias inmediatas de éste (aftermath), el legado o reacción al cambio inicial (legacy) y la herencia se refiere a los resultados y forma que adquirieron los regímenes después de la institucionalización de las reformas (heritage).

gobiernos identificados con el neoliberalismo. Los votantes castigaron a los partidos políticos que fueron incapaces de mejorar el bienestar de sus electores, los partidos de izquierda tomaron ventaja al capitalizar el descontento social y económico generado por esta insatisfacción, al presentarse como únicos partidos de oposición no contaminados por el poder (Queirolo, 2013, p. 15 y 16).

Colombia ha estado bajo el modelo de mercado desde comienzos de la década del 90 (Estrada Álvarez, 2004, p. 70) sin ninguna interrupción de gobiernos populistas o de izquierda; de manera que existe un acumulado de más de treinta años de ajustes y consecuencias sociales de la aplicación del modelo que se sumaron a las del conflicto armado interno. La crisis del modelo y sus consecuencias generó mayor concentración de la riqueza. El porcentaje de hogares bajo pobreza pasó de 43.3% en 1980 a 54.9% en 1999 y la indigencia de 17.4% a 26.8% en el mismo periodo (Bautista, 2009, p. 105). En los 90 mientras la pobreza disminuye en América Latina, en Colombia aumentó en un grado mayor a las tres décadas anteriores, la pobreza urbana llegó a 50.6% y la rural a 61.8%; la indigencia también creció de 17.4% a 26.8% en las ciudades y de 26.8% a 34.6% en las zonas rurales en la misma década. El Coeficiente de Gini mostró un incremento de 0.467 en 1990 a 0.544 en el 2000, ubicando a Colombia como el cuarto más inequitativo de la región (Bautista, 2009, p. 106-108). Luego de 1999 la pobreza se redujo a medida que creció el PIB, los niveles totales de pobreza urbana decrecieron entre 2002 y 2005. En las zonas rurales mejoraron los datos de indigencia (2002-2003) no obstante, ésta vuelve a incrementarse en 2005 (27.5%) (Bautista, 2009, p. 109).

En el año 2000 se había desfinanciado la descentralización para reducir el déficit fiscal, la reforma consistió en bajar el monto de las transferencias del gobierno central a los entes territoriales, esto cerró cualquier alternativa para que las siguientes reformas tributarias pudieran invertir en gasto social (Estrada 2004, p. 107). Durante la administración de Álvaro Uribe Vélez se implementaron las reformas tanto laboral como del régimen de pensiones (desregulación y flexibilización), esta reestructuración para la disminución del tamaño del Estado, afectó a más de 50.000 empleados públicos (Estrada Álvarez, 2004, p. 109-110). El balance que hace Estrada Álvarez para mediados del 2000 es el aumento de las tendencias recesivas de la economía, mayor endeudamiento público, aumento del desempleo hasta el 18%, incremento del subempleo a niveles del 30%, pobre desempeño social y crecimiento de los índices de pobreza (68% de la población) (Estrada Álvarez, 2004, p. 184-185). El indicador más importante de la desigualdad en las zonas rurales es la distribución de tierras, el coeficiente de Gini de la propiedad de la tierra alcanza el 0.8538 a comienzos del 2000. Por otra parte, la población que depende de un salario mínimo o menos creció de forma sustancial, pasó de 20.5% en 1997 a 37.1% en el 2000 y el desempleo superó el 20% (Suárez, 2009, p. 154).

De acuerdo con la CEPAL (2019), los porcentajes de pobreza y pobreza extrema para el año 2002 para América Latina eran 44.5 y 11.2 respectivamente, se reconoce una diferencia importante entre los guarismos de Colombia y el total de la región equivalente a 5.2% más de pobreza y 6.5% en pobreza extrema para el primero respecto de la segunda. Para el año

2012 mientras en Colombia se manejaba una cifra de 40.8 de pobreza nacional y 11.7 de pobreza extrema, la región latinoamericana mostraba una cifra de 28.8 y 8.1 respectivamente. En 2016 Colombia contaba con 36.2% de pobreza nacional y 9.9 de pobreza extrema y la región mostraba en el primer caso 30.2 y 9.9 de pobreza extrema. Es decir, mientras la pobreza en general mantuvo una diferencia significativa en contra de Colombia, la pobreza extrema en los dos casos se igualó. Para el año 2018 Colombia tenía un 34.7 de pobreza nacional y 8.2 de pobreza extrema, en cambio América Latina mostró un dato de 29.6 para la pobreza en general y una cifra más alta de pobreza extrema equivalente a 10.2% (CEPAL, 2019).

COMPARACIÓN COLOMBIA, URUGUAY Y BRASIL

Recordemos que la pregunta que se pretende responder es si las condiciones económicas estructurales en Colombia fueron las mismas o se acercaron a aquellas que favorecieron el proceso de transformación de las preferencias electorales de uruguayos y brasileños.

A continuación, se presentan los datos comparativos para los tres países por indicador, mediante gráficas con el fin de establecer el aumento o disminución de estos indicadores en los años inmediatamente anteriores a la llegada de la izquierda en Brasil y Uruguay. Estos datos se deben comparar con las tendencias que aparecen para el caso de Colombia para el año 2018, cuando la izquierda alcanza el segundo lugar por primera vez en su historia. Se busca establecer el estado de los indicadores en los momentos de cambio de las preferencias electorales en los tres países, aun cuando el *timing* para los tres casos sea distinto, haciendo la salvedad de la cercanía temporal entre Brasil y Uruguay y el rezago temporal de Colombia.

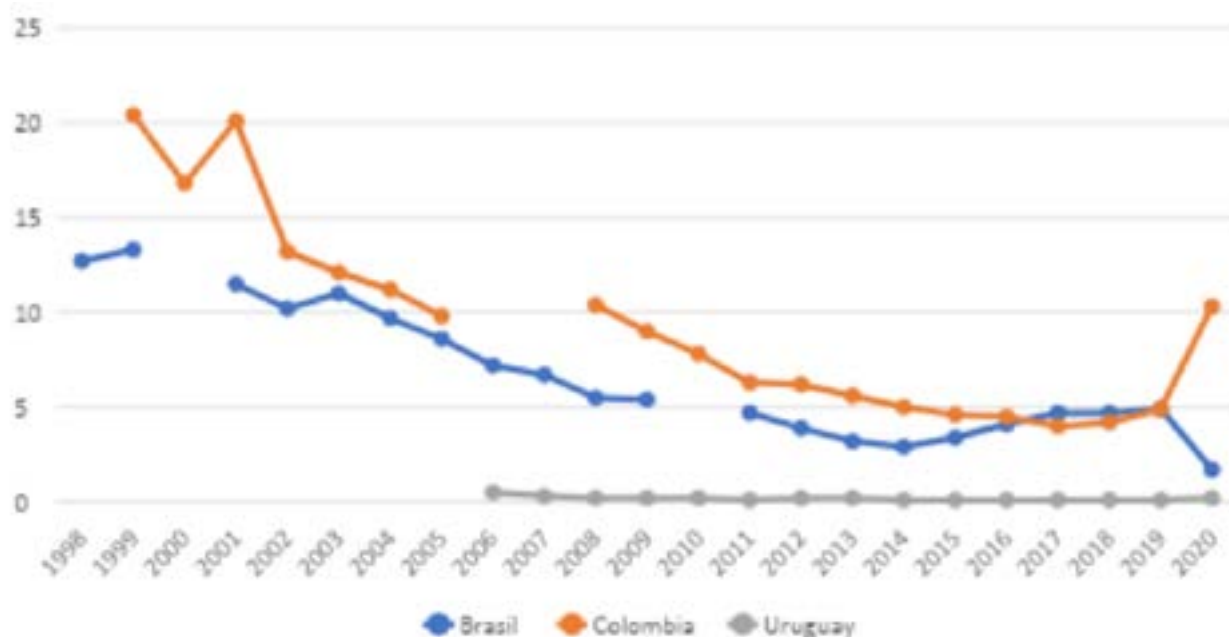
POBREZA MONETARIA

La línea de pobreza monetaria es una metodología utilizada con la que se define el mínimo de dinero con el cual sería posible adquirir todos los productos de la canasta básica familiar. El Banco Mundial (2022b) estima que: “La tasa de recuento de la pobreza a 1,90 dólares al día es el porcentaje de la población que vive con menos de 1,90 dólares al día a precios internacionales de 2011”⁵.

Dado que, en todos los países, los precios varían, en cada uno se determina una línea de pobreza específica, con la cual se calcula el porcentaje de personas que no cuentan con ese ingreso. Sin embargo, en esta ocasión se desea utilizar el mismo criterio para los tres países, por ello se utilizó la línea de pobreza establecida por el Banco Mundial, esto es, 1,9 dólares estadounidenses por día. Los datos indican el porcentaje de la población de cada país que no tiene este ingreso. Por ejemplo, para el caso de Brasil en 2002, se observa que el 10,2% de la población tenía ingresos diarios menores a 1,9 dólares.

5. “Como consecuencia de las revisiones de los tipos de cambio de la PPA, las tasas de pobreza de los distintos países no pueden compararse con las tasas de pobreza comunicadas en ediciones anteriores” (Banco Mundial, 2022b).

Figura 1. Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de \$1,90 por día (2011 PPA) (% de la población) (Banco Mundial). Colombia, Brasil y Uruguay, 1998-2020.

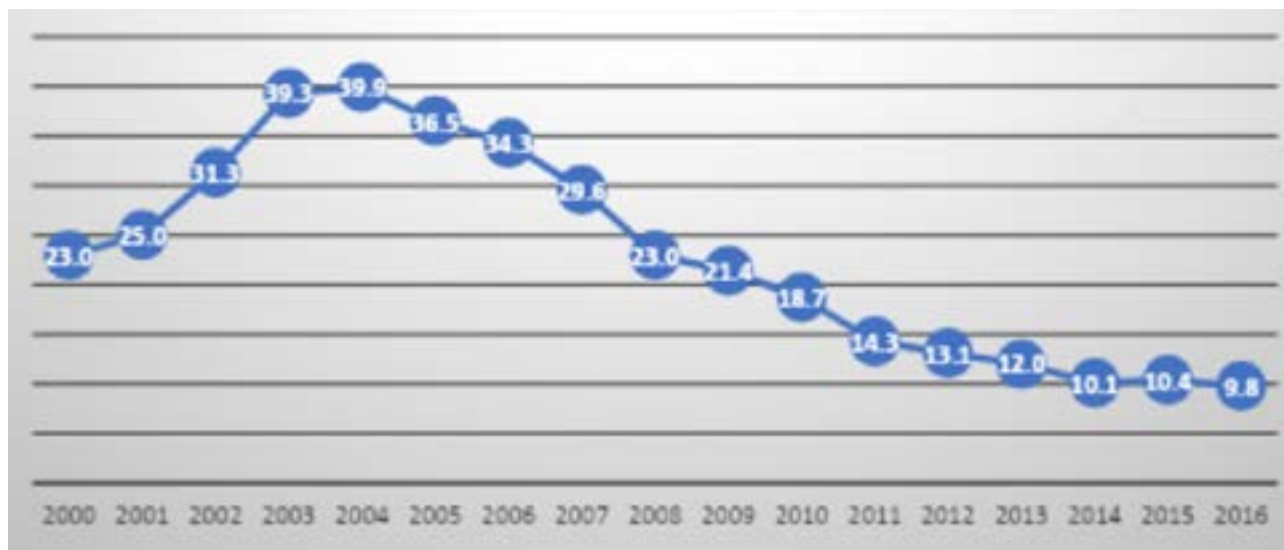


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del BANCO MUNDIAL, 2022b.

La figura 1 indica que, en Brasil, entre 1998 y 1999 el porcentaje de la población en condiciones de pobreza monetaria aumentó, pasando de 12,7% a 13,3%. En 2001 la pobreza ya había disminuido hasta 11,5%, tendencia que se siguió en 2002, el año de las elecciones, cuando la pobreza fue de 10,2%. En el primer año de gobierno de Lula la pobreza aumentó hasta 11%, y luego mantuvo una disminución constante hasta 2009, año en el que el 5,4% de la población se consideraba pobre monetariamente. La figura muestra que Uruguay sustenta el menor porcentaje de pobreza respecto de los otros dos países, tendencia que permanece estable entre 2006 y 2020, pero no es posible evaluar la tendencia más cercana al año presidencial en este caso por carencia de datos para los años anteriores a las elecciones. Colombia está por encima de estos dos países, luego del pico del 2001 (20.1) la pobreza inicia una tendencia a la disminución sólo para equipararse con Brasil entre 2016 y 2019, año a partir del cual inicia un aumento significativo. No obstante, los datos específicos sobre pobreza no son creíbles.

El Banco Mundial no presenta los datos previos al 2004 y al utilizar la línea de 1,9 dólares, la pobreza en Uruguay para el año 2006 alcanza sólo el 1% de la población, lo que tampoco es creíble. Con el fin de conocer la tendencia de la pobreza para el caso uruguayo antes de la victoria de la izquierda, se usan otras fuentes de datos. De acuerdo con Brun y Colacce (2019) en Uruguay se han utilizado tres líneas de pobreza para la medición de la pobreza monetaria: la de 1996 y 2002, que fueron aplicadas sólo hasta 2009 y la de 2006 que ha sido aplicada desde el año 2000. Los datos que se muestran a continuación corresponden únicamente a los porcentajes de la población en situación de pobreza monetaria medida con la línea del 2006.

Figura 2. Incidencia de la pobreza en personas (con base en la línea de pobreza de 2006) de localidades de 5.000 habitantes o más (En porcentajes). Uruguay 2000-2016.



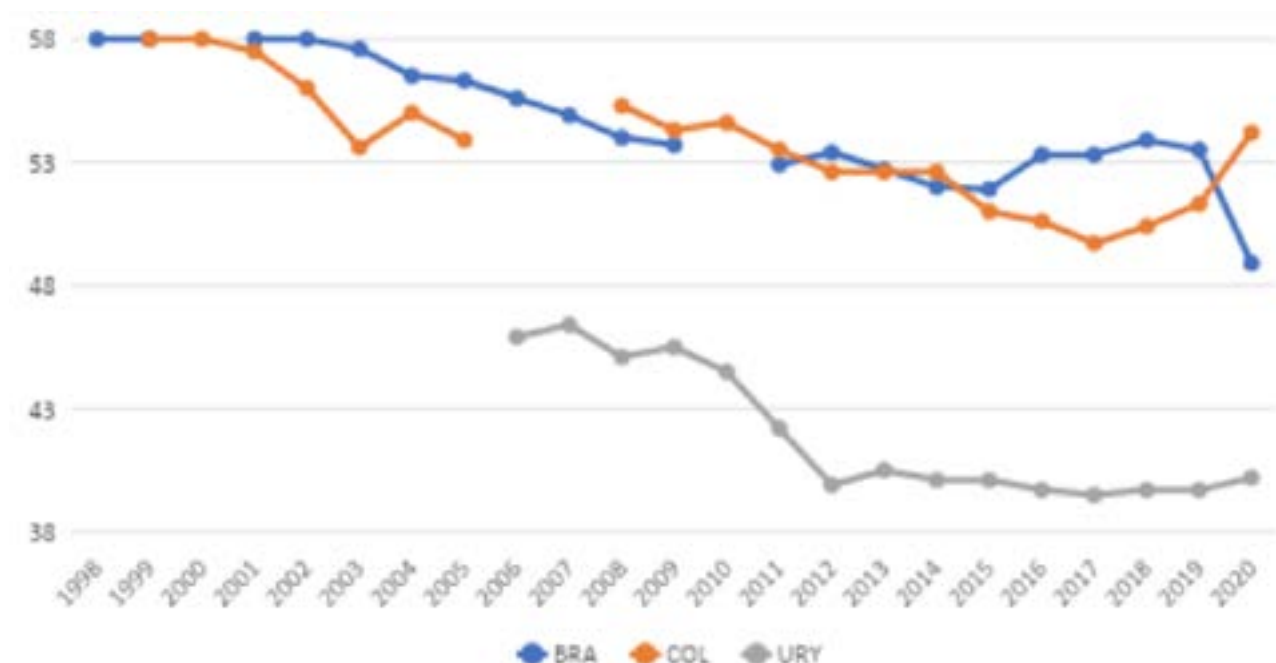
Fuente: Brun y Colacce, 2019.

La figura 2 muestra para Uruguay el porcentaje de la población que habita localidades de 5000 o más habitantes, que se encuentran en condición de pobreza monetaria de acuerdo con la Línea de pobreza del 2006. En correspondencia con ello en 2001, el 25% de la población que habitaba localidades de 5000 o más habitantes, se encontraba en situación de pobreza monetaria. La gráfica indica que entre el año 2000 y el 2004, el porcentaje de la población en condición de pobreza monetaria aumentó considerablemente. De forma precisa, el porcentaje de la población pobre monetariamente pasó de 23,0%, en el año 2000, a 39,9%, en el año 2004. Esto muestra que previo a las elecciones de 2004, la pobreza aumentó considerablemente. En los años posteriores, al igual que con la informalidad, se observó una disminución constante (pasó del 39,9% en 2004 a 9,8% en 2016).

Para el caso de Colombia serían más creíbles los datos de la CEPAL sobre población en situación de pobreza extrema y pobreza nacional. De acuerdo con esta fuente, los porcentajes de pobreza y pobreza extrema para el año 2002 para América Latina eran 44.5 y 11.2 respectivamente, se reconoce una diferencia importante entre los guarismos de Colombia y el total de la región equivalente a 5.2% más de pobreza y 6.5% en pobreza extrema para el primero respecto de la segunda. Para el año 2012 mientras en Colombia se manejaba una cifra de 40.8 de pobreza nacional y 11.7 de pobreza extrema, la región latinoamericana mostraba una cifra de 28.8 y 8.1 respectivamente. En 2016 Colombia contaba con 36.2% de pobreza nacional y 9.9 de pobreza extrema y la región mostraba en el primer caso 30.2 y 9.9 de pobreza extrema. Es decir, mientras la pobreza en general mantuvo una diferencia significativa en contra de Colombia, la pobreza extrema en los dos casos se igualó. Para el año 2018 Colombia tenía un 34.7 de pobreza nacional y 8.2 de pobreza extrema, en cambio América Latina mostró un dato de 29.6 para la pobreza en general y una cifra más alta de pobreza extrema equivalente a 10.2% (CEPAL, 2019).

DESIGUALDAD (ÍNDICE GINI)

Figura 3. Índice de Gini (Banco Mundial). Colombia, Brasil y Uruguay, 1998-2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial, 2022c.

Según el Banco Mundial (2022c) “El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta”.

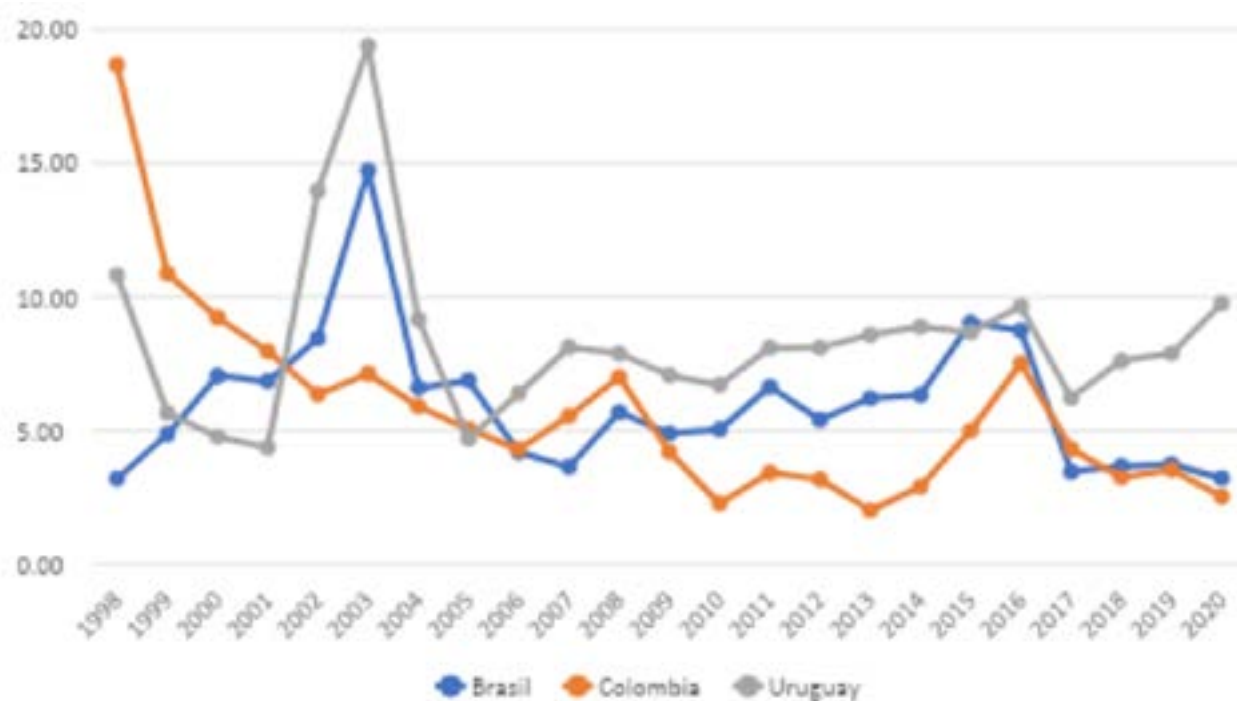
El índice de Gini en Brasil en 1998 fue de 59,6 y en 2002 de 58,1. La distribución del ingreso en Brasil durante el gobierno de Lula alcanzó un nivel más equitativo (para el 2009 fue de 54,3). El BM no cuenta con el índice de Gini para Uruguay para los años anteriores a las elecciones de 2004. Según CEDLAS (2022) el Gini para este país fue de 45,5 para el 2002, 45,0 para el 2003 y para el año electoral 2004 alcanzó el 45,9.

En el caso de Colombia en 2008 el coeficiente era de 55,3 y en 2017 de 49,7. Desde este año el coeficiente aumentó nuevamente en 2018, para 2019 había aumentado hasta 51,3 en 2020 este volvió a aumentar hasta 54,2.

Uruguay presenta el menor Gini respecto de los otros dos países. Brasil reporta la desigualdad más alta hasta el 2009, año en que Colombia se equipara con Brasil hasta el 2014, fecha a partir de la cual Colombia inicia una tendencia a la baja, para volver a subir abruptamente desde 2017 hasta 2020. Brasil y Colombia presentan en general el mayor índice de desigualdad y ambos muestran subidas en los años electorales.

INFLACIÓN

Figura 4. Inflación – Porcentaje de variación de los precios al consumidor anual (Banco Mundial). Colombia, Brasil y Uruguay 1998-2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial, 2022a.

Según el Banco Mundial (2022a) “la inflación medida por el índice de precios al consumidor refleja la variación porcentual anual en el costo para el consumidor medio de adquirir una canasta de bienes y servicios que puede ser fija o variable a intervalos determinados”.

Dado que la inflación se mide según la variación porcentual en los precios al consumir de forma anual, la cifra de un año indica que estos precios aumentaron, en cierto porcentaje, con respecto al año anterior. En este sentido, el 13,97% que se presentó en Uruguay en 2002 indica que, con respecto al 2001, los precios al consumidor aumentaron en 13,97%.

Según el BM, desde 1998 Brasil presentó un alza constante en la inflación, pasó de tener una inflación del 3,2% en 1998 a 7,04% en 2000. Ésta disminuyó hasta 6,84% en 2001, y luego tuvo un aumento considerable llegando hasta 8,45% en 2002 año de la elección de Lula da Silva. En su primer año de gobierno (2003), la inflación aumentó hasta el punto más alto en todo el periodo descrito (14,71%) pero disminuye nuevamente en 2004 (6,6%). Posteriormente, se presentó una disminución constante hasta 2007 (salvo en el 2005). Específicamente en 2007 la inflación fue de 3,64%; en 2008 vuelve a aumentar hasta 5,68%, igual que para 2010, año en el que Lula termina su presidencia, cuando la inflación fue de 5,04%. Como se aprecia estos datos no se corresponden con los de Kingston y Ponce (2010).

En los años previos a las elecciones de 2004 Uruguay pasó por un incremento considerable de la inflación, de 1998 al 2001 la inflación

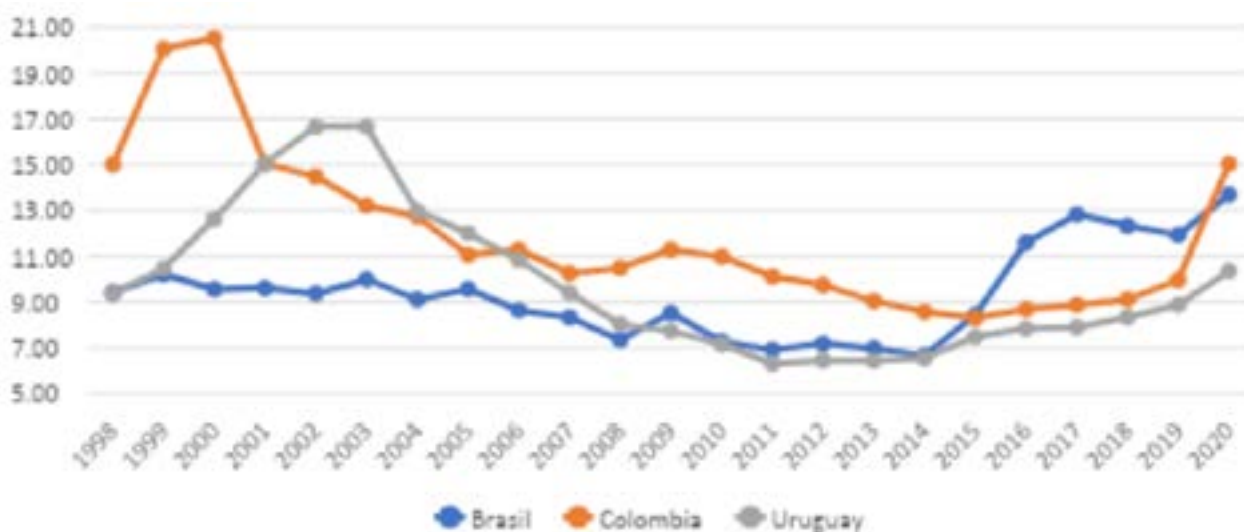
disminuyó, pero desde este año hasta el 2003 se cuadruplicó. Pasó de 4,36% en 2011 a 19,38% en 2003. El año de las elecciones, 2004, presentó una disminución hasta 9,16% y en 2005 disminuye aún más (4,7%). En el gobierno de Vázquez la inflación aumentó en los primeros años, pasa de 4,7% en 2005 a 8,11% en 2007, luego se presenta una constante disminución hasta 2010, año en el que la inflación fue de 6,70%.

Para Colombia, en el primer periodo de Santos (2010-2014), la inflación aumenta a 3,42% en 2011 para luego disminuir a 2,02% en 2013 (este es el valor más bajo del periodo descrito). Desde este año, hasta 2016 la inflación aumenta significativamente hasta 7,51%. Finalmente, el segundo gobierno de Santos termina en 2018 con una inflación del 3,24%.

Colombia presenta la tendencia más baja de la inflación respecto de los otros dos países, según los datos del BM, Uruguay se coloca incluso por encima de Brasil; mientras estos dos últimos países muestran un altísimo crecimiento de la inflación hacia el 2003, pero luego muestran una tendencia creciente hacia la disminución, mientras Colombia alcanza un pico en 2016 (7.5%).

DESEMPLEO

Figura 5. Tasa de desempleo en porcentaje (Banco Mundial). Colombia, Brasil y Uruguay, 2018-2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial, 2018.

Según el Banco Mundial el desempleo hace referencia a la proporción de la fuerza laboral que está sin trabajo, aunque en disponibilidad y buscándolo. El desempleo según datos del Banco Mundial (2018). “Desempleo total (% de la población activa total (estimación modelada por OIT) Colombia, Brasil, Uruguay”.

En 2003 el desempleo en Brasil llegaba a los 10 puntos porcentuales, luego entra en un proceso de descenso hasta 2014. Por el contrario, en Uruguay se evidencia una subida importante el año de elecciones cuando alcanzó la cima de 16.7%.

Al comparar los tres casos según estos datos, Brasil muestra los niveles más bajos de desempleo con un pico mucho más alto respecto de los

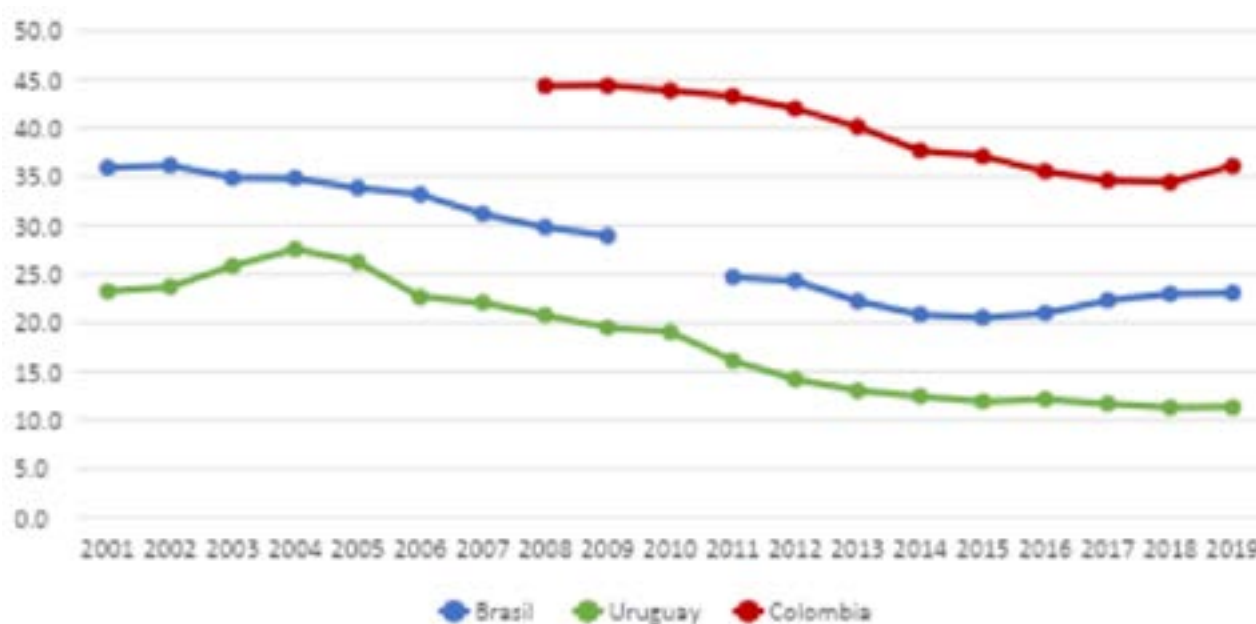
otros países hacia el 2000; Uruguay alcanzó un alto desempleo en los años inmediatamente previos a las elecciones en tanto que Colombia tuvo un descenso sistemático hasta 2015 (8.3), para luego volver a ascender desde 2017 (8.87) en adelante.

INFORMALIDAD

La informalidad según la CEPAL (2022) es un indicador que representa “...la proporción del empleo que se clasifica como empleo informal en la economía total, y por separado en la agricultura y en la no agrícola” y se calcula de la siguiente forma: “Proporción de empleo informal en el empleo total = (empleo informal) / (Empleo total) × 100”.

El Banco Mundial no cuenta con información sobre economía informal y la CEPAL sólo presenta datos a partir de 2006, por ello no es posible estimar este indicador para los años inmediatamente previos a los años electorales con base en estas fuentes. Por esta razón se recurre a los datos del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, CEDLAS.

Figura 6. Proporción de empleo informal para Brasil, Uruguay y Colombia. 2000-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CEDLAS, 2022.

El CEDLAS⁶ señala que para el año 2001 la informalidad en Brasil fue de 35.9% y para 2002 de 36.2%. La economía informal urbana en Uruguay para el 2002 fue de 23.7%, en 2003 de 25.8% y para el año electoral 2004, 27.6%. En el caso colombiano, el sector informal en 2015 fue de 37.1%, en 2016 disminuyó a 35.5%, en 2017 llega a 34.6% y en 2018 alcanza el 34.4%.

De acuerdo con la figura 6, Colombia sobresale por ser el país con mayor informalidad, seguido de lejos por Brasil y en último lugar está Uruguay que presenta un proceso de disminución sistemática de la informalidad, desde 2006 hasta 2019.

6. Según el CEDLAS la definición legal de informalidad consiste en aquellos trabajadores que no tienen el derecho a una pensión cuando se retiran.

CONCLUSIONES

Según los datos por país es posible establecer que los indicadores económicos a los cuales les da prelación la teoría politológica: pobreza, desigualdad, inflación, desempleo y economía informal, en efecto aumentaron durante los años previos al año electoral en el que llegaron por primera vez las izquierdas democráticas en Brasil y en Uruguay, asociación que se corrobora también para el caso de Colombia.

Aunque Colombia sufrió el impacto del deterioro de los indicadores seleccionados, este no tuvo el mismo resultado en el mismo timing que en los países con los cuales se la comparó; impacto que sólo empieza a tener efecto político electoral hasta el 2018, cuando rompe la preponderancia de los partidos de derecha, sin lograr aún la victoria, pero constituyéndose en la segunda fuerza más votada. No obstante, el retraso del impacto político del deterioro económico no significa inexistencia de su efecto sobre las condiciones sociales ni imposibilidad de los electores, la multitud de protestas y otro tipo de demostraciones estuvieron a la orden del día. La explicación está en la preeminencia de los problemas asociados al conflicto armado interno. Mientras en Uruguay la crisis de la ISI generó un chance para la izquierda, la situación resultó distinta para Colombia, donde la crisis económica, la pobreza y la desigualdad (y factores concomitantes como el desempleo y el subempleo) no crearon las condiciones de aprovechamiento por parte de la izquierda, en tanto que la prioridad impuesta por la élite gobernante durante los últimos cuarenta años ha sido el orden público. El deterioro de los factores económicos empezó a incidir sobre el descontento social a nivel nacional con mayor claridad para las elecciones del 2018 y a fortiori luego de sesenta años de conflicto armado interno y de dos años de pandemia en 2022.

Se comprueba que algunos de los indicadores son más importantes en unos casos que en otros. Por ejemplo, Colombia presenta un nivel de pobreza y de informalidad acumulada mayor que los otros dos casos entre 1999 y 2016; Brasil en cambio, muestra una mayor desigualdad entre 2001 y 2005, seguida por Colombia; Uruguay por su parte muestra un alto nivel de inflación y desempleo entre los años 2002 y 2004.

Las consecuencias del conflicto armado interno sufrido por al menos seis décadas se sumaron a las del modelo de mercado, en el caso de Colombia, no obstante, ese factor constituyó un obstáculo para el ascenso de la izquierda y para el proceso de transformación de las preferencias electorales de los votantes en el mismo timing de los casos comparados. Esto constituye el diferencial principal de Colombia frente a Brasil y Uruguay.

Es un hecho difícil de superar la imposibilidad de encontrar fuentes de datos estandarizadas para toda América Latina, aunque una forma de salvar las diferencias entre fuentes se ha podido realizar mediante la producción de indicadores por parte del Banco Mundial y la CEPAL. Para este artículo la mayoría de los datos graficados comparativos han sido tomados justamente del BM y cuando faltaron algunos indicadores éstos debieron tomarse de fuentes nacionales como en el caso de Uruguay. Dado que el objetivo del artículo es encontrar diferencias y acercamientos, no fue posible abandonar la posibilidad de realizar dichas comparaciones con base en los datos disponibles. Mientras en ciencias sociales se busca establecer

tendencias que nos brinden pistas sobre un fenómeno o hecho, la aspiración de la ciencia política es en cambio la búsqueda de la exactitud, no obstante, ésta depende de la disponibilidad de datos que para el presente caso tuvo algunas dificultades que se espera sean excusadas por los lectores en aras de brindar otro tipo de dimensiones analíticas. Es necesario señalar, que siempre es esperable, que los datos de las fuentes utilizadas presenten vacíos, grandes diferencias entre ellas y entre las fuentes primarias y secundarias o poco creíbles como en este caso. En ese sentido, aun cuando el Banco Mundial y la CEPAL no cuenten con los datos del Gini para el caso uruguayo, se buscó subsanar esta carencia con las cifras de fuentes secundarias, las cuales corroboran la hipótesis principal, igual que respecto de los datos sobre economía informal para todos estos países, los cuales fueron encontrados en las estadísticas compiladas por el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales, CEDLAS de la Universidad de La Plata.

REFERENCIAS

- AMARANTE, Verónica. La pobreza en Uruguay (1990-1997). **Cuadernos del Claeh**, Vol. 25, no. 85, 2002. Disponible en <http://my.eref.online/gczie>.
- AMARANTE, Verónica y PERAZZO, Ivone. Crecimiento económico y pobreza en Uruguay (1991-2006). **Cuadernos de Economía**, Vol., XXVIII, No 51, p. 99-124, 2009. Disponible en <http://my.eref.online/1p3dn>.
- BANCO MUNDIAL. **Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT) - Brazil, Colombia, Uruguay**, 2018. Disponible en <http://my.eref.online/rp8xo>.
- BANCO MUNDIAL. **Inflación, precios al consumidor (% anual) Colombia, Brasil, Uruguay**, 2022a. Disponible en <http://my.eref.online/p9o75>.
- BANCO MUNDIAL. **Tasa de Incidencia sobre la Pobreza, Colombia, Brasil, Uruguay**, 2022b. Disponible en <http://my.eref.online/qldvz>.
- BANCO MUNDIAL. Índice de Gini, Colombia, Brasil Uruguay, 2022c. Disponible en <http://my.eref.online/ayxxx>.
- BAUTISTA, Carolina. Reestructuración capitalista, inequidad en la distribución del ingreso y sector rural: aproximación al caso colombiano. En **Crisis del moldeo neoliberal y desigualdad en Colombia: dos décadas de políticas públicas**. Fundación Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo CESDE, 2009. Disponible en <http://my.eref.online/o38ik>.
- BUCHELI, M., y FURTADO, M. Uruguay 1998-2002: ¿quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?. **Trabajo de consultoría realizado para CEPAL, Oficina de Montevideo**, 2004. Disponible en <http://my.eref.online/fq5j9>.
- BRUN, Martín y COLACCE, Maira. Medición de la Pobreza Monetaria en el Uruguay. Conceptos, metodologías, evolución y alternativas. Oficina de la CEPAL en Montevideo, con base a las Encuestas Continuas de Hogares (ECH), 2019. Disponible en <http://my.eref.online/p275u>.
- CEDLAS, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales. **Statistics**. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 2022. Disponible en <http://my.eref.online/vtmrm>.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina. **Panorama Social de América Latina**. 2019. Disponible en <http://my.eref.online/5t7ju>.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina. **Proporción de empleo informal en el sector no agrícola, desglosada por sexo (Indicador 8.3.1 de los ODS)**. 2022. Disponible en <http://my.eref.online/0su2m>.
- COLLIER, R. B.; y COLLIER, D. **Shaping the Political Arena**. Princeton: Princeton University Press. 1991.
- DE MARTIIS, Giampaolo. América Latina en los noventa. De la guerra contra el comunismo a la guerra contra las drogas. **Revista Ciencia Política**, No 50, Vol. I-II, p. 97-106, 1999.

- DOS SANTOS, Theotonio. **Evolución histórica de Brasil. De la colonia a la crisis de la “Nueva República”**, trad. Alma Rosa Chiapa Hernández, Brasil: Editorial Vozes, Versión Preliminar, 1995. Disponible en <http://my.erref.online/w0h5y>
- ECHANDÍA CASTILLA, Camilo. **Dos décadas de escalamiento de conflicto armado en Colombia 1986-2006**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales CIPE, 2006.
- ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. **Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004**. Bogotá: Ediciones Aurora, 2004.
- HOFFMAN, Kelly y CENTENO, Miguel Angel. The Lopsided Continent: Inequality in Latin America. **Annu Rev. Sociol.**, Vol. 29, p. 363-99, 2003
- HUNTER, Wendy. **Growth and Transformation of the worker's Party in Brazil, 1989-2002**. Working Paper, No 326, Kellogg Institute: The Helen Kellogg Institute for International Studies, 2006.
- KINGSTON, Peter R.; PONCE, Aldo F. From Cardoso to Lula. The Triumph of Pragmatism in Brasil. En **Leftist Governments in Latin America. Successes and Short Comings**, ed. Kurt Weyland, Raúl L. Madrid y Wendy Hunter, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. **The Resurgence of American Left**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2011.
- LUNA, Juan Pablo. Frente Amplio and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay. **Latin American Politics and Society**, Vol. 49, No. 4, p. 1-30, 2007.
- NOTARO, Jorge. La economía del Uruguay 1998-2014. Caracterización e hipótesis explicativas. 2015. Disponible en <http://my.erref.online/qxagz>.
- PORTES, Alejandro y HOFFMAN, Kelly. La estructura de clases en AL: composición y cambios durante la era neoliberal. **Desarrollo Económico**, Vol. 43, No 171, p. 355-387, 2003.
- QUEIROLO, Rosario. **The Success of the Left in Latin America. Untainted Parties, Market Reform and Voting Behaviour**. Indiana: University of Notre Dame, 2013.
- RAMA, Martín . Crecimiento y estancamiento económico en Uruguay. En Diego Aboal, Juan Andrés Moraes (Eds.), **Economía política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico**, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Centro de Investigaciones Económicas, CINVE, Instituto de Ciencia Política, Uruguay: Ediciones Trilce. 2003. Disponible en <http://my.erref.online/h9dns>.
- ROBERTS, K. M. Social Inequalities without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era. **Studies in Comparative International Development**, Vol. 36 (4), p. 3-33. 2002.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, Cesar. La nueva izquierda colombiana: orígenes, características y perspectivas. En **La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura**, editado por César Rodríguez Garavito, Patrick Barrett y Daniel Chávez. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2005.
- SALAZAR SIERRA, Carolina. En 2020 2,78 millones de personas ingresaron a condición de pobreza extrema. **Periódico Digital La República**, 29 de abril de 2021. Disponible en <http://my.erref.online/h9jbi>.
- SAMUELS, David. From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brasil. **Comparative Political Studies**, Vol. 37, Issue 9, p. 999-1024, 2004.
- SUÁREZ FORERO, Edgar. **Reformas de una crisis. Desigualdades y exclusiones del mercado de trabajo y de la política de empleo en Colombia**. Fundación Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo CESDE. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2009.
- TURNER BARRAGÁN, Ernesto. Desarrollo y pobreza en México, Argentina, Brasil y Chile. **Revista Latinoamericana Polis**, No 29, 2011. Disponible en <http://my.erref.online/29nq6>.
- VALENCIA, León. **Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos**. (Prologo). Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, Intermedio Editores, 2007.
- VARGAS MESA, Ricardo y URIBE LÓPEZ, Mauricio. Desarrollo y Gobernabilidad en regiones con conflicto armado y dependencia de la economía ilegal de las drogas. En Borda Medina, E., Roux Rengifo, C. V., Libreros Amaya, J. Y Gaitán García O. L. 2004. **Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas**. Fundación Social, Friederich Ebert Stitung en Colombia-FESCOL, Embajada de la República Federal de Alemania en Colombia. Disponible en <http://my.erref.online/v039b>.
- WEYLAND, K. **Leftist Governments in Latin America. Success and Shortcomings**. New York: Cambridge University Press, 2009.

Geopolítica del conocimiento antártico del Reino Unido en el siglo XXI



Geopolitics of UK Antarctic scientific knowledge about Antarctica in the 21st century

Geopolítica do conhecimento antártico do Reino Unido no século 21

Submetido em: 20 de dezembro de 2023

Aceito em: 8 de julho de 2024

Cristian Lorenzo ¹

Fernando Estenssoro²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2024v12n1p27-69

Resumen. El objetivo es analizar la geopolítica del conocimiento del Reino Unido sobre la región antártica en el siglo XXI, en tres aspectos: (1) las interacciones entre instituciones públicas del Reino Unido vinculadas con decisiones en política exterior en materia antártica, (2) el desempeño de universidades británicas en los rankings internacionales y (3) el sistema de publicaciones sobre la Antártida realizados por universidades británicas. Las fuentes utilizadas fueron del Gobierno del Reino Unido, el British Antarctic Survey, Royal Navy, Royal Society, The British Academy, UK Antarctic Heritage Trust, la Universidad de Cambridge, el Imperial College London, SCOPUS y literatura especializada. La estrategia para analizar la información fue inductiva. A nivel empírico, el propósito de este trabajo es mostrar cómo instituciones del Reino Unido influyen sobre la geopolítica contemporánea del conocimiento antártico. Y a nivel analítico, afirmar que la geopolítica del conocimiento crítica puede contribuir a desnaturalizar las relaciones de poder en los Estudios Internacionales.

Palabras claves: Producción de conocimiento; Circulación del conocimiento; Ciencia Antártica, Geopolítica, Antártida.

Abstract. The objective is to analyze the geopolitics of the United Kingdom's knowledge about the Antarctic Region in the 21st century, in three aspects: (1) the interactions between public institutions in the United Kingdom connected with foreign policy decisions on Antarctic matters; (2) the performance of British universities in international rankings; (3) the system of publication on Antarctica by British universities. Sources used include the United Kingdom government, the British Antarctic Survey, Royal Naval, Royal Society, British Academy, UK Antarctic Heritage Trust, University of Cambridge, Imperial College London, SCOPUS and literature on the topic. The strategy for analyzing the collected information was inductive. Empirically, this work aims to demonstrate how UK institutions influence the contemporary geopolitics

1. Dr. Cristian Lorenzo. Investigador Adjunto en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) – Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC), y Profesor Adjunto en la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - Instituto de Ciencias Polares, Ambiente y Recursos Naturales (ICPA). Integrante del Grupo de Trabajo de CLACSO: Geopolítica, integración regional y sistema mundial. Miembro del Comité Directivo del Consejo Federal de Estudios Internacionales (CoFEI) de Argentina e Integrante del Comité Directivo del Standing Committee on the Humanities and Social Sciences (SC-HASS) del Scientific Committee on Antarctic Research (SCAR). Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador, Argentina). Magister en Ciencia Política y Sociología (FLACSO, Argentina). Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador, Argentina). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7990-5157>. Correo electrónico: clorenzo@conicet.gov.ar

2. Dr. Fernando Estenssoro. Profesor en la Universidad de Santiago de Chile (USACH) - Instituto de Estudios Avanzados (IDEA). Director del Doctorado en Estudios Americanos del Instituto de Estudios Avanzados (IDEAS) de la Universidad de Santiago de Chile. Coordinador del Grupo de Trabajo de CLACSO: Geopolítica, integración regional y sistema mundial. Doctor en Estudios Americanos, Universidad de Santiago de Chile. Master en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Licenciado en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6010-7115>

of Antarctic knowledge. Analytically, it argues that the geopolitics of critical knowledge can contribute to denaturalizing power relations in International Studies.

Keywords: Knowledge production; Knowledge circulation; Antarctic Science, Geopolitics, Antarctica.

Resumo. O objetivo é analisar a geopolítica do conhecimento do Reino Unido sobre a região Antártica no século XXI, em três aspectos: (1) as interações entre as instituições públicas do Reino Unido ligadas às decisões de política externa sobre assuntos antárticos; (2) o desempenho das universidades britânicas em rankings internacionais; (3) o sistema de publicações sobre a Antártica pelas universidades britânicas. As fontes utilizadas incluem o governo do Reino Unido, o British Antarctic Survey, a Marinha Real, a Royal Society, a British Academy, o UK Antarctic Heritage Trust, a Universidade de Cambridge, o Imperial College London, o SCOPUS e a literatura sobre o tema. A estratégia para analisar as informações coletadas foi indutiva. Empiricamente, este trabalho visa demonstrar como as instituições do Reino Unido influenciam a geopolítica contemporânea do conhecimento antártico. Y a nível analítico, afirmar que a geopolítica do conhecimento crítica pode contribuir para desnaturalizar as relações de poder nos Estudos Internacionais.

Palavras-chave: Produção de conhecimento; Circulação de conhecimento; Ciência Antártica, Geopolítica, Antártica.

Los autores expresan su agradecimiento a los evaluadores anónimos y al equipo editorial por los valiosos comentarios recibidos.

Introducción

¿De qué hablamos cuando hablamos del “retorno de la geopolítica?” Ésta es la pregunta que Carsten Nickel (2024) se hizo, en un artículo publicado en enero de 2024, en la revista británica *International Affairs*. Dos meses más tarde, Jane Rumble - Jefe del Departamento de Regiones Polares del Foreign, Commonwealth & Development Office del Reino Unido— afirmó que “el British Antarctic Survey permite al Reino Unido permanecer como un líder mundial en la ciencia antártica” (Rumble, 2024). En julio del mismo año, en la portada del sitio oficial del pretendido “Territorio Antártico Británico”, hay imágenes sobre esta región que muestran campamentos científicos, infraestructura logística y patrimonio cultural antártico, que están asociados a la presencia británica. Este artículo retoma esta pregunta y busca responder: ¿de qué hablamos cuando hablamos de geopolítica del conocimiento científico del Reino Unido en la región antártica?

El objetivo de este trabajo es analizar la geopolítica del conocimiento del Reino Unido sobre la región antártica en el siglo XXI, en tres aspectos: (1) las interacciones entre un conjunto de instituciones públicas del Reino Unido vinculadas con decisiones en política exterior en materia antártica, (2) el desempeño de las universidades británicas en los rankings internacionales y (3) el sistema de publicaciones realizadas por universidades británicas relacionadas con la Antártida. La tesis de este trabajo es que la geopolítica británica en relación con la región antártica es un sistema de poder/saber.

Se tuvieron en cuenta antecedentes en la literatura en Estudios Internacionales sobre el surgimiento de la disciplina, su desarrollo y proyecciones (Achyra & Buzan, 2010; Cervo, 2013; Devés et al, 2024; Nickel, 2024; Hoffman, 1997; Tickner et al, 2013); como también, en el campo de la ciencia y tecnología, los aportes sobre ciencia y poder a escala mundial (Kreimer, 2006; Guédon, 2011; Kreimer, 2011; Jelin, 2013; Vessuri, 2013), las formas de circulación del conocimiento (Beigel, 2013; Beigel, 2018), y las búsquedas para no repetir los patrones contemporáneos que organizan la ciencia mundial (Beigel, 2018; Guédon, 2011, Jelin, 2013). También, los trabajos sobre la colonialidad del poder, el eurocentrismo (Lander, 2000; Mignolo, 2000; Quijano, 2007; Walsh, 2001); y el neocolonialismo académico (Alatas, 2003).

En primer lugar, se aborda la geopolítica del conocimiento en los Estudios Internacionales, al focalizar sobre su carácter anglosajón y las alternativas para visibilizar otras tradiciones académicas. En segundo lugar, se presenta a la geopolítica del conocimiento como perspectiva de análisis en los Estudios Internacionales, al señalar cómo las relaciones de poder estructuran la ciencia a nivel mundial. Esto permitirá, en tercer lugar, explicitar las decisiones metodológicas para la investigación empírica realizada. Finalmente, se presentan los hallazgos empíricos-analíticos de este trabajo.

1. LA GEOPOLITICA DEL CONOCIMIENTO EN LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES

En términos generales la noción de geopolítica del conocimiento se refiere al uso del conocimiento como herramienta privilegiada de poder por parte de los centros a fin de ejercer el control y dominación sobre las periferias, fenómeno que se inició alrededor de 1450 con el mismo proceso de expansión europea -conquista y colonización del mundo-, que ha permanecido hasta el presente. Se trata de un fenómeno con aristas económica, religiosa, educativa e intelectual. De esta manera, los poderes dominantes, por medio del control y manejo del conocimiento, al “educar” a los pueblos sometidos en el “verdadero” conocimiento o conocimiento “correcto”, lograban sostener, mantener y reproducir su dominio sobre las periferias de una manera mucho más eficiente, efectiva y menos costosa que el simple uso de la fuerza.

La perspectiva de la geopolítica del conocimiento crítico, saca a luz esta situación, demostrando que parte significativa del conocimiento que se produce en el centro, hoy día identificado como Norte global, sobre todo en ciencias sociales (pero no únicamente), siguen impregnadas de un universalismo eurocéntrico u occidentalocéntrico, a fin de mantener su hegemonía sobre las periferias, en la actualidad identificadas como Sur global (Estenssoro, 2024).

ESTADOS UNIDOS Y REINO UNIDO

El discurso predominante en los Estudios Internacionales sobre cuáles son sus orígenes remite a países anglosajones (Estados Unidos

3. Para más información, sobre la historia del Imperial College: <https://www.imperial.ac.uk/about/history/college-developments/>

y Reino Unido). Suele tenerse en cuenta la designación de Alfred Zimmern en la Cátedra Woodrow Wilson de Política Internacional en la Universidad de Aberysth (Gales), junto a Sydney Herbert como Profesor. Para el funcionamiento del Departamento de Política Internacional se contó con una donación de 20.000 libras por parte de David Davies y sus hermanas, Gwendoline y Margaret, al Consejo de la Universidad, en memoria de los estudiantes caídos de la universidad en la Primera Guerra Mundial, para el estudio del derecho, la política, la ética³. Por otro lado, este discurso invisibiliza otras historias. Para ilustrar este punto, puede tomarse como ejemplo lo que ocurrió en Argentina, con la disciplina de Relaciones Internacionales. En 1920, mediante una resolución del 17 de agosto del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, se creó la Licenciatura en Diplomacia en la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de Rosario, autorizando a esta institución a emitir dos títulos: el de Licenciado para el Servicio Diplomático y el de Licenciado para el Servicio Consular. Y a fines de esa década, se creó el Doctorado en Diplomacia, el primero en Sudamérica (Lechini & Rojo, 2019; De Marco, 2013). Mencionamos este ejemplo para ilustrar que este tipo de antecedentes no aparece mencionado en el discurso sobre los orígenes de la disciplina que lo asocian exclusivamente con Estados Unidos y el Reino Unido.

Volviendo a la versión anglosajona: para Stanley Hoffman, el libro “La crisis de los veinte años” del historiador británico E. H. Carr es “el primer tratamiento científico del sistema político moderno” sobre la política mundial (Hoffman, 1977: 43). Pero en este punto conviene hacer una aclaración: este reconocimiento no equivale a afirmar que fue en Reino Unido donde se institucionalizó la disciplina. Para Hoffman, fue en Estados Unidos, a partir de la convergencia de varios factores. Se publicaron “La estrategia de Estados Unidos en la Política Mundial” de Nicholas Spykman; y la “Política entre las Naciones”, de Hans Morgenthau. Estas publicaciones, en línea con la mirada realista de E. H. Carr, significaron una reacción a visiones idealistas sobre la política mundial. Hay otros factores que también favorecieron la institucionalización de la disciplina: Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial, pasó a ser una de las superpotencias a nivel global; como también hay que tener en cuenta, las estrechas conexiones entre académicos y tomadores de decisión a nivel gubernamental (Hoffman, 1977).

Estos antecedentes no son parte de un pasado lejano: la realidad que hoy tiene la disciplina mantiene una inercia anglosajona como referente en los Estudios Internacionales. En 2013, Tickner, Cepeda y Bernal presentaron los resultados de su programa de investigación “Enseñanza, Investigación y Política Internacional” (Tickner et al, 2013), después de haber hecho un sondeo de opinión a profesores, investigadores y tomadores de decisión, encontraron que hay distintas formas de predominio estadounidense en los Estudios Internacionales, algunos ejemplos: el lugar que se elige para cursar y graduarse a nivel doctoral, las revistas en las que se prefiere publicar y la elección de marcos conceptuales y teóricos. Entre todos, hay un factor en común: “la forma de interpretar

la política mundial ha girado en torno a una serie de marcos analíticos, conceptos y categorías desarrollados principalmente en Estados Unidos, y en menor medida, en Gran Bretaña” (Tickner et al, 2013: 7). Según estos autores, los referentes de la disciplina provienen de Estados Unidos y en menor medida, de Canadá y Reino Unido, como Robert Keohane, Kenneth Waltz, Alexander Wendt, John Mearsheimer, Andrew Hurrell, Robert Cox (Tickner et al, 2013).

Un dato más para visualizar la inercia anglosajona en los Estudios Internacionales. En 2024, Times Higher Education publicó junto con Elsevier el ranking de universidades⁴. Este ranking evalúa la enseñanza, la investigación, la transferencia de conocimiento y la relevancia internacional de estas universidades. En Ciencia Política y Relaciones Internacionales, las mejores 10 universidades para estudiar, según este ranking, están en Estados Unidos y en el Reino Unido: Universidad de Oxford, Universidad de Standford, Massachusetts Institute of Technology, Universidad de Harvard, Universidad de Cambridge, Universidad de Princeton, Instituto California de Tecnología y Universidad de Yale. Siendo esto así, ¿qué pasa con las tradiciones académicas en Estudios Internacionales en otros países y continentes?

4. <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2024/world-ranking>

MOVER EL CENTRO

¿Qué alternativas tenemos hoy frente al predominio anglosajón en los Estudios Internacionales? Ésta pregunta se inserta en los debates sobre el futuro de los Estudios Internacionales (Acharya, 2014; Buzan & Little, 2001; Corry, 2022; Devés et al, 2024; Kumar, 2017; Hurrell, 2016, Lorenzo, 2023). Mover el centro anglosajón de la disciplina puede pensarse como un proyecto de resistencia desde la geopolítica del conocimiento crítico. Para esto, nos remontamos a un antecedente en la Ciencia Política que puede servir de referencia porque sintetiza dos cuestiones: los mecanismos que reproducen el predominio anglosajón, muchas veces sutiles, y la necesidad de problematizar una situación instalada. En el 2000, Manoranjan Mojanty publicó «Contemporary Indian Political Theory». Al comenzar, hay una frase que pone en perspectiva histórica y cultural al pensamiento teórico. “Toda civilización tiene una historia de pensamiento político y teoría política” (Mohanty, 2000: 1). Mencionamos esto porque nos permite pensar no solamente la conformación de la Ciencia Política, sino también la de los Estudios Internacionales. Este autor se remonta a la historia del pensamiento en sociedades occidentales y no occidentales, para ponerlos en un plano de igualdad, cuando dice: «Filósofos y pensadores han emergido en la historia al poner sus ideas en forma de textos que son llamados “clásicos” como Kautilya’s Arthashastra en India y la República de Platón en Grecia” (Mohanty, 2000: 1). Lo que Mohanty señala es que hay un patrón colonial en India que opera en el pensamiento, donde la enseñanza de la Ciencia Política está fuertemente influenciada por tradiciones occidentales, principalmente, europea, lo que lleva a invisibilizar la propia tradición de pensamiento (Mohanty, 2000: 4).

Mohanty al proponer “mover el centro” no invalida a las teorías occidentales y al mismo tiempo, mantiene una actitud crítica. Esto no termina ahí. Busca alternativas en forma activa. Con respecto a esto último, resalta la importancia de crear teorías para generar conocimiento anclado en realidades que configuran condiciones de opresión (Mohanty, 2000: 15). Hay en este autor una actitud crítica sobre la forma en que está organizada la Ciencia Política y una preocupación sobre cómo generar mecanismos que generen autonomía en la producción de conocimiento teórico.

Esta idea es posible conectarla con los Estudios Internacionales. Teorizar desde América Latina puede ser una forma de “mover el centro”. Esto ya lo advirtió Amado Cervo en su artículo “Conceitos em Relações Internacionais”, publicado en 2008 en la Revista Brasileira de Política Internacional de la Universidad de Brasilia y que después fue traducido al español años más tarde, para ser publicado en la Revista de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. En este artículo advierte sobre la necesidad de revisar los marcos conceptuales y teóricos que son de referencia en la disciplina. Las teorías, advierte Cervo, no son neutrales, sirven para alguien. Es por esto que advierte que “ha llegado el momento de repensar la función de la disciplina de la teoría de las Relaciones Internacionales que ocupa un lugar destacado en los currículos de los cursos de graduado y posgraduado” (Cervo, 2013: 162).

Otra forma que favorece mover el centro es cuestionar omisiones en las teorías y los autores que frecuentemente se citan en las revistas y los libros en Estudios Internacionales. Esto es algo que aparece en la literatura en América Latina. En línea con este planteo, Devés-Valdés, Álvarez y Domínguez Ávila editaron un libro con distintas entradas a contribuciones latinoamericanas en la política mundial. Fue en este contexto que señalaron que es “muy frecuente que quienes presentan la historia de la disciplina de los estudios internacionales (...) no analizan ni aún mencionan autores y obras latinoamericanas» (Devés et al, 2024: 21). Esta omisión, según estos autores, está “asociada a la histórica centralidad de un “saber” y una “práctica” supuestamente universales y racionales de matriz eurocéntrica, proyectada en la matriz estadounidense y sintetizada, finalmente, en una perspectiva *occidentocéntrica* (Devés et al, 2024: 22).

En el contexto de lo anterior, el proyecto de “Relaciones Internacionales Globales” puede interpretarse como una búsqueda para descentralizar la disciplina. En 2010, Amitav Acharya y Barry Buzan publicaron el libro “Non-Western International Relations Theory: Perspectives On and Beyond Asia”. De esta obra nos interesa señalar dos puntos. El primero es que consideran que hay teorías en relaciones internacionales, elaboradas desde tradiciones no-occidentales y que no están visibilizadas. Siguiendo el razonamiento de estos autores, conciben a las teorías en Relaciones Internacionales como un campo de disputa de poder. Si bien hay un predominio estadounidense en la producción teórica en Estudios Internacionales, puede cambiar (Acharya & Buzan, 2010). La discusión tiene varias aristas y todavía sigue abierta. Las

revistas científicas en la disciplina permiten que el conocimiento circule; la cuestión de fondo es qué tipo de conocimiento, teórico, temático, y con respecto a qué geografías. Ahí convergen una serie de cuestiones, como las razones por las cuales los académicos eligen determinadas revistas para publicar, especialmente, en las del Norte Global (Montal et al 2024). Mover el centro también reconocer los circuitos académicos que reproducen el actual orden de la disciplina. Llegados a este punto, el rasgo predominante anglosajón en los Estudios Internacionales y las resistencias que esto provoca nos muestran que es disciplina, producto de la geopolítica del conocimiento.

2. GEOPOLITICA DEL CONOCIMIENTO CRÍTICO COMO ENFOQUE TEORICO

Habíamos dicho que el futuro de los Estudios Internacionales es parte de la discusión académica. Es importante tener en cuenta al desarrollo y la evolución de los estudios en geopolítica que provienen de distintas tradiciones académicas (Agnew et al, 2020; Estenssoro & Orellana, 2021), los debates sobre la geopolítica en América Latina (Preciado Coronado & Uc, 2010; Burdman & Cabrera-Toledo, 2021) y los estudios sobre distintos ámbitos de la geopolítica. En este listado se puede incluir a los recursos naturales en general (Bruckman, 2015), la dimensión geopolítica de recursos naturales específicos, como el litio (Fornillo, 2015; Fornillo & Lampis, 2023) y el agua (Bruckman, 2016; Manzano, 2024). También hay trabajos que se concentraron en regiones, como la Triple Frontera y el Amazonas (Agulló, 2017; Becker, 2019); y temáticas específicas, como la tecnología (Blinder, 2023) y la pandemia del COVID-19 (Merino, 2021).

En este marco, proponemos a la geopolítica del conocimiento crítico como enfoque teórico de la realidad internacional, que busca contribuir a mover el centro anglosajón, como patrón de poder que configura la disciplina. Este enfoque parte de dos elementos estructurales. El primero es que la ciencia se desarrolla en el marco de relaciones de poder a escala internacional. Kreimer (2006) contribuyó a clarificar cómo son las relaciones de poder cuando se habla de la ciencia a escala mundial. Este autor plantea que hay investigadores con un perfil profesional orientado a participar en distintas instancias internacionales, con diferentes niveles de integración en programas internacionales de investigación, participación en congresos internacionales, obtención de fondos de financiamiento y participación en programas internacionales de investigación. Generalmente, estos investigadores tienen reconocimiento de colegas de instituciones ubicadas en otros países. Pero esto tiene implicancias concretas. Según Kreimer (2011), también hay que tener en cuenta la contracara de esta situación: los que definen la agenda de investigación no están en los países periféricos. Son los países del Norte Global que lo hacen. Y en este contexto, el margen de negociación para países que no son centrales es acotado. Al mismo tiempo, están los que conciben de otra manera a la ciencia, al desarrollar sus actividades de espaldas a estos procesos internacionales.

Y la segunda es que la geopolítica del conocimiento desde una perspectiva crítica cuestiona el carácter “universal” del eurocentrismo. Diversos autores trabajaron en esta línea y abordaron distintas formas de desarmar y reconfigurar esta situación instalada. Una forma es interpelando el sentido del acto de conocer en el plano epistemológico. En 1999, Lander hizo unas preguntas que son centrales para este tema porque logra poner en juego en el acto de conocer y cuestiona el carácter neutral de la producción de conocimiento: “¿Para qué y para quién es el conocimiento que creamos y reproducimos?” (Lander, 2000: 26). También, se puede interrogar por el sentido de la producción de conocimiento en las universidades. Lander se pregunta si están en “capacidad ética, política, intelectual, responder al reto de contribuir con sus saberes y sus prácticas a una sociedad equitativa y democrática, y a un modelo de vida sostenible para la mayoría de los presentes y futuros habitantes del planeta tierra?” (Lander, 1999: 42-43).

Esta perspectiva de una geopolítica crítica del conocimiento no solamente es crítica, con respecto a un determinado orden que responde a relaciones de poder; también busca ser creativa desde el punto de vista conceptual/teórico. Un ejemplo que podemos tomar son las ideas de Dussel. El autor sitúa el inicio de la Modernidad en 1492, con el “descubrimiento de América”; es ahí, cuando el eurocentrismo sienta sus bases sobre la negación del otro. Por este motivo, considera que la “modernidad es, en efecto, un fenómeno europeo constituido en una relación dialéctica con una alteridad no-europea que finalmente es su contenido”. Lo que hay que señalar aquí es que dicha negación supone que el sujeto negador se transforme como referente cultural. En este sentido, señala que “la modernidad aparece cuando Europa se autoafirma como el centro de una Historia Mundo que ella inaugura; la periferia que rodea este centro es, consecuentemente, parte de esta autodefinición” (Dussel 2001: 57).

A la modernidad, Dussel contrapone su propuesta de “trans-modernidad, como proyecto. Se posiciona como una alternativa superadora que supone la integración de la modernidad con la alteridad negada. El vínculo entre éstas estaría dado, propone Dussel, por la “analéctica”, que supone la solidaridad entre lo diverso dentro y entre proyectos referidos. Pero antes, aclara, que es necesario que los que han sido negados tomen conciencia de su situación y confronten con el proyecto de la modernidad, ya que ahí es donde se ha anidado la violencia originaria de la negación (Dussel 2001: 69-70).

En resumen, Dussel considera que el eurocentrismo está fundamentado en la Modernidad, negadora de la diversidad y que la trans-modernidad supone al eurocentrismo y, al mismo tiempo, lo trasciende. También es relevante advertir que la solidaridad entre y dentro de cada uno de los proyectos (Modernidad y Trans-modernidad) es la “analéctica”. Pero previamente es necesario tomar conciencia de la situación de negación e identificar a los sujetos que lo propiciaron.

3. MÉTODOS

Esta investigación concibe a la geopolítica como un sistema de poder/saber (Agulló & Bruckmann, 2021). Teniendo en cuenta esto, el objetivo es analizar la geopolítica del conocimiento del Reino Unido sobre la región antártica en el siglo XXI, en tres aspectos: (1) las interacciones entre un conjunto de instituciones públicas del Reino Unido vinculadas con decisiones en política exterior en materia antártica, (2) el desempeño de universidades británicas en los rankings internacionales y (3) el sistema de publicaciones realizados por universidades británicas relacionadas con la Antártida. Las unidades de análisis para este trabajo fueron el Gobierno del Reino Unido, el British Antarctic Survey, Royal Navy, Royal Society, The British Academy, UK Antarctic Heritage Trust, la Universidad de Cambridge y el Imperial College London. También, se utilizó información proporcionada por el portal de SCOPUS para complementar el análisis. En cuanto a las unidades de observación, se consideraron publicaciones procedentes de las instituciones recientemente mencionadas.

En cuanto a los criterios de análisis, no se estableció un marco teórico definido a priori de la investigación, del cual derivar variables e indicadores; por el contrario, se partió de un enfoque teórico que tuvo como función sugerir preguntas para indagar a nivel empírico. Este enfoque, explicitado en la sección anterior, busca comprender a la ciencia en el marco de relaciones de poder mundial y cuestionar el eurocentrismo como forma de interpretar el mundo. Posteriormente, la estrategia fue inductiva para conceptualizar los aspectos centrales de lo observado (Swedberg, 2014). Esto requirió tiempo de familiarización con el tema para después descubrir ejes sobre los cuales estructurar lo observado.

4. GEOPOLÍTICA DEL CONOCIMIENTO ANTÁRTICO DEL REINO UNIDO

La geopolítica británica antártica es un sistema de poder/saber que funciona a partir de un entramado de instituciones orientadas a garantizar intereses de largo plazo. Algunos antecedentes: Reino Unido firmó el Tratado Antártico en 1959 y tiene una reivindicación territorial en la Antártida, superpuesta con las de Argentina y Chile. Desde entonces, ha contribuido con la firma de instrumentos internacionales que conforman el “Sistema del Tratado Antártico”, participado de los distintos foros antárticos en forma sistemática y de instituciones internacionales como el Comité Científico de Investigaciones Antárticas (SCAR, en sus siglas en inglés). De hecho, esta organización tiene sede en Cambridge (Reino Unido).

4.1 INSTITUCIONES BRITÁNICAS

La geopolítica del conocimiento antártico del Reino Unido tiene un componente en la ciencia, pero no es lo único para tener en cuenta. En marzo de 2016, la Secretaría del APPG Polar Regions (2016) publicó

“¿Todavía es el Reino Unido un poder polar?” El APPG Polar Regions es un grupo interparlamentario británico, que funciona como un espacio de debate sobre temas polares. Esto incluye el Ártico y la Antártida, porque el Reino Unido tiene intereses en ambas regiones. En esta nota se muestra la importancia que tiene la ciencia británica en la Antártida desde su perspectiva y reconoce la importancia de la infraestructura como expresión de la materialidad del poder británico.

En la Antártida en particular, Reino Unido está bien posicionado para demostrar su liderazgo en ciencia y diplomacia, mientras la presencia del HMS Protector es un recordatorio de la capacidad del Reino Unido para proyectar poder en la región para desempeñar un papel de policía (APPG Polar Regions, 2016).

Este fragmento, a diferencia de lo que puede ocurrir en un ámbito diplomático, es explícito en su lenguaje: la ciencia en la Antártida tiene una dimensión geopolítica, en el sentido en que se proyectan relaciones de poder sobre una geografía específica a través de la ciencia. También hay que considerar que deja entrever el rol de las instituciones vinculadas con la Antártida en el Reino Unido. En un sentido amplio, hay un entramado de instituciones cuyas acciones y funciones están encuadradas en su política exterior. Es clave, en este sentido, mencionar al Departamento de Regiones Polares del Foreign, Commonwealth & Development Office (con sede en Londres), a cargo de lo que denominan “Territorio Antártico Británico”, que se extiende desde las longitudes de 20° a 80° hasta el Polo Sur.

Hay más ejemplos en que se vincula la geopolítica, las instituciones británicas y la región antártica. Hay un conjunto de instituciones que contribuyen a la gestión y la promoción de los intereses británicos, en este sentido, podemos mencionar al: (1) British Antarctic Survey, (2) Antarctic Place Names Committee, (3) Scott Polar Research Institute, (4) Royal Navy y (5) UK Antarctic Heritage Trust. Para comprender en profundidad este entramado es necesario conocer qué hace cada una para entender su función y su relación con las decisiones del Foreign Office.

(1) British Antarctic Survey: Es el organismo del Reino Unido que se encarga de garantizar la presencia británica en el Ártico y la Antártida a través de investigaciones científicas. Asiste en la toma de decisiones políticas del Foreign, Commonwealth & Development Office. El British Antarctic Survey es parte del Natural Environment Research Council (NERC) y a su vez, del UK Research and Innovation (UKRI). Tiene oficinas en Cambridge (sede central) y en Puerto Argentino (Islas Malvinas, que los británicos denominan “Stanley” y “Falkland Islands”, respectivamente). Todo esto en el marco de la disputa entre Argentina y Reino Unido por las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. El British Antarctic Survey asegura la presencia de sus científicos en la región antártica a través del RSS David Attenborough, un rompehielos construido íntegramente en un astillero británico, que significó una versión aproximada de 200 millones de libras (UK.Gov 2016).

(2) Antarctic Place Names Committee (APNC): funciona en el marco del Departamento de Regiones Polares del Foreign, Commonwealth & Development Office y tiene su secretaría en el

British Antarctic Survey. Se encarga de hacer recomendaciones para la creación de nuevas toponimias relacionadas con Antártida. En sus reuniones participan expertos en toponimia antártica, representantes del “British Antarctic Territory”, British Antarctic Survey, Permanent Committee on Geographical Names, Royal Geographical Society, Scott Polar Research Institute (University of Cambridge), UK Hydrographic Office, y UK Antarctic Heritage Trust. Una de las acciones recientes (diciembre de 2020) que pone en evidencia la relevancia del APNC es el anuncio de una nueva toponimia británica en Antártida, con 28 nuevos nombres (British Antarctic Survey, 2020). Esto sugiere que el poder político-institucional articula con otras instituciones británicas para afianzar su posicionamiento en la Antártida.

(3) Scott Polar Research Institute (SIPRI): es una institución afiliada a la Universidad de Cambridge a través del Departamento de Geografía. Es el instituto de investigación más antiguo del Reino Unido en investigaciones polares dentro de la Universidad, inaugurado en la década de 1920, en honor al explorador británico Scott y sus cuatro compañeros en la expedición. Las conexiones institucionales con el Foreign Office pueden observarse en el sistema de toma de decisiones del SIPRI, específicamente, en la Comisión Asesora, ahí participan: instituciones científicas (The Royal Society, The Royal Geographical Society), instituciones antárticas (Scott Polar Research Institute, British Antarctic Survey, UK Antarctic Heritage Trust) y la Cancillería del Reino Unido (Polar Regions Section, Foreign and Commonwealth Office). En Cambridge también tienen sedes las siguientes instituciones (algunas de ellas en el mismo SIPRI) relacionadas con asuntos polares: British Antarctic Survey, International Glaciological Society, International Whaling Commission, Scientific Committee on Antarctic Research, and World Data Centre for Glaciology.

(4) Royal Navy: la armada británica cuenta con el HSM Protector (A173) de la Marina Británica porque permite al Reino Unido, llevar a cabo acciones de pretendida soberanía en lo que denomina territorio de ultramar del Reino Unido (Royal Navy, 2020). El HSM Protector realiza tareas de investigación (asociadas con el UK Hydrographic Office) y tiene una función logística de apoyo al British Antarctic Survey y las bases británicas en Antártida. Otro elemento importante tiene que ver con su itinerario desde Londres hacia sus bases en la región antártica. Antes llegar a destino, recalcan en Montevideo (Uruguay) y Puerto Argentino (Malvinas). Esto pone en evidencia la función estratégica de Malvinas para la estrategia británica.

(5) UK Antarctic Heritage Trust (UKAHT): sus actividades están relacionadas con el patrimonio británico en la Antártida. Se encarga de preservar y difundir la historia de la presencia del Reino Unido en el Continente Blanco. Fue creada en 1993, con sede en Cambridge, para acercar al público (de todas las edades) una visión británica de la Antártida, relacionada con la conservación del patrimonio antártico. Tiene un presupuesto de 776.621 libras (al 30 de abril de 2022) que provienen principalmente de donaciones (United Kingdom Antarctic Heritage Trust. s/f 1).

Algunos hechos para poner en evidencia sus acciones institucionales y en particular, en su relación con el Foreign Office. En 1995, Port Lockroy fue reconocido como un Sitio y Monumento Histórico en la Antártida, a través de la Medida 4 de las Reunión Consultiva del Tratado Antártico de 1995. Al año siguiente, UKAHT y el British Antarctic Survey trabajaron en la restauración del sitio. UKATH terminó encargándose de la administración del *Penguin Post Office* y del museo en Port Lockroy (visitada por turistas que descienden de cruceros). En 2022, UKAHT fue designada por el Foreign, Commonwealth & Development Office para encargarse del plan de conservación del *Endurance*, embarcación de Shackleton encontrada en el Mar de Weddell (UK Antarctic Heritage Trust, 2022).

Finalmente, el entramado de instituciones nos muestra el anclaje político-institucional que tiene la geopolítica del conocimiento antártico británica, a través del Foreign Office y del conjunto de sus interacciones con instituciones británicas. Como veremos a continuación, es necesario agregar más elementos para comprender su funcionamiento y ampliar la mirada sobre la geopolítica británica antártica como sistema de poder/saber.

4.2 DESEMPEÑO EN Rankings INTERNACIONALES

La geopolítica del conocimiento antártico del Reino Unido no solo es una cuestión de prácticas y discursos de instituciones gubernamentales. Es necesario también tener en cuenta el desempeño de sus universidades británicas en rankings internacionales.

Los rankings universitarios miden, clasifican y al mismo tiempo sugieren. Pueden medir el desempeño de las instituciones académicas internacionalmente, pero no se trata solo de lo que acontece en un plano visible: un listado de universidades ordenadas según criterios e indicadores. Son más que eso: proponen un determinado modelo de universidad.

En el ranking de Shangai, durante los últimos veinte años, hay un predominio de Universidades de Estados Unidos y Reino Unido. En 2003, las primeros cinco universidades proceden de: Estados Unidos (Harvard, Stanford, California Institute of Technology, University of California en Berkeley); y el Reino Unido (University of Cambridge). En las primeras diez, se repite el patrón de universidades que son estadounidenses o británicas, a los que se agregan Massachusetts Institute of Technology (MIT), Princeton University, Yale University, University of Oxford, y Columbia University (Tabla 1).

Tabla 1. El ránking de Shanghái (2003)

1	Harvard University
2	Standford University
3	California Institute of Technology
4	University of California, Berkeley
5	University of Cambridge
6	Massachusetts Institute of Technology (MIT)
7	Princeton University
8	Yale University
9	University of Oxford
10	Columbia University

Fuente: Ranking de Shanghái (2003).

Podemos observar que se mantiene este predominio, veinte años más tarde. En el reporte de 2023 del ranking (Tabla 2): las diez primeras universidades siguen estando en Estados Unidos y el Reino Unido.

Tabla 2. El ranking de Shanghái (2023)

1	Harvard University
2	Standford University
3	Massachussets Institute of Technology (MIT)
4	University of Cambridge
5	University of California, Berkeley
6	Princeton University
7	University of Oxford
8	Columbia University
9	California Institute of Technology
10	University of Chicago

Fuente: Ranking de Shanghái (2023).

Sería ahora necesario agregar una precisión: la Universidad de Cambridge se mantuvo entre las primeras diez universidades en este ranking a lo largo de veinte años. Es cierto que podría argumentarse que las mediciones están sesgadas (Lloyd & Ordorika, 2021). Sin embargo, lo que observamos es que en términos generales coinciden con el ranking de 2023 publicado por *The Times Higher Education*, en alianza con Elsevier (Tabla 3). Este ranking del 2023 está liderado por la Universidad de Oxford. En los primeros cinco, hay 2 universidades británicas (University of Oxford y University of Cambridge) y 3 de Estados Unidos (Harvard University, Standford University, Massachusetts Institute of Technology). En las cinco posiciones siguientes, hay un predominio estadounidense: California Institute of Technology, Princeton University, University of California, Berkeley, Yale University). Solamente, hay una británica: Imperial College London).

Tabla 3. Las primeras diez universidades en el ranking 2023

University of Oxford
Harvard University
University of Cambridge
Stanford University
Massachusetts Institute of Technology
California Institute of Technology
Princeton University
University of California, Berkeley
Yale University
Imperial College London

Fuente: The Times Higher Education (2023).

4.3 *PRODUCCIÓN Y CIRCULACIÓN DEL CONOCIMIENTO BRITÁNICO ANTÁRTICO*

Universidad de Cambridge

La Universidad de Cambridge también está vinculada con la geopolítica del conocimiento antártico del Reino Unido. A través de Cambridge University Press & Assessment, publica dos revistas científicas, relacionadas con la Antártida: Polar Record y Antarctic Science. En dicho marco, los autores que más publican pertenecen a instituciones británicas y australianas. ¿Quiénes publican en estas revistas? Para ilustrar este punto, puede considerarse la situación a fines de 2023. En Polar Record, las instituciones que mayor cantidad de veces figuran en las autorías de las publicaciones son: Scott Polar Research Institute (Reino Unido), University of Cambridge (Reino Unido), University of Tasmania (Australia), University of Saskatchewan (Canadá) y University of Alaska Fairbanks (Estados Unidos). Y en Antarctic Science, las primera cinco instituciones son el British Antarctic Survey (Reino Unido), Natural Environment Research Council (Reino Unido), Australian Antarctic Division (Australia), Alfred-Wegener-Institut Helmholtz-Zentrum für Polar- und Meeresforschung (Alemania), y University of Tasmania (Australia). Las afiliaciones institucionales en ambas revistas comparten un rasgo: tienen como procedencia común el Reino Unido. También aparece una cuestión más general, todos pertenecen a la OCDE y algunos de ellos, al Commonwealth.

Hay que agregar al análisis la composición de instituciones en los Comités Editoriales, de las revistas mencionadas: en las Revistas Polar Record y Antarctic Science no hay equilibrio en la diversidad geográfica de procedencia en la composición de los Comités Editoriales. A modo de ejemplo, se puede considerar lo que ocurre en julio de 2024. En Polar Record, las instituciones con mayor participación en la composición del Comité Editorial son, ordenadas de mayor a menor cantidad: Reino Unido (5), Canadá (3), Noruega (3), Alemania (2), Australia (2), Estados Unidos (2), Finlandia (2, incluyendo a uno de los Editores), Sudáfrica (2,

incluyendo a uno de los Editores), Japón (1), India (1), Nueva Zelanda (1) y Suiza (1). En *Antarctic Science*, Reino Unido (3, más el editor), Sudáfrica (3), Estados Unidos (2), Australia (2), España (2), Alemania (1), Argentina (1), Bélgica (1), Francia (1) y Noruega (1). Si se tienen en cuenta a las dos revistas, hay una concentración en instituciones británicas: es la que mayor cantidad de investigadores participan de ambos comités editoriales.

Otra cuestión, en relación con la producción y circulación de conocimiento, es la dinámica del mercado editorial. Mandy Hill era la directora Gerente de Cambridge University Press en 2016. Ese año dijo: “Nuestros usuarios académicos están también cambiando, como lectores – utilizando redes de colaboración académicas como Research Gate para compartir contenido – y como autores, teniendo que pensar acerca del impacto de su trabajo, no solo en su publicación” (Hill, 2016). En sus dos años de gestión, Hill tenía en claro es que este cambio tiene implicancias sobre la reformulación del modelo de ganancias. En 2021, el acceso abierto fue incorporado como política institucional en Cambridge University Press. Ese año esta institución informó que para el 2025, estaba buscando tener la mayor cantidad de sus artículos científicos publicados con acceso abierto. Dos años más tarde, reconoció que las publicaciones científicas de acceso abierto tenían un impacto de lectura de tres veces más que los artículos publicados que requieren una suscripción para tener acceso.

En abril de 2023, Cambridge University Press informó que una serie de países (del Commonwealth) iba a estar exceptuados del pago de costos de publicación a autores, en el marco del *Cambridge Open Equity Initiative*, iniciativa vigente desde el 1 de julio de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2024. En cuanto a su implementación, está pensada para distintas formas de publicación: artículos de revisión de literatura, artículos de investigación, reportes, comunicaciones. Este conjunto de elementos permite vislumbrar que hay una política de acceso abierto pero esta afirmación requiere agregar un elemento más. No es un detalle menor precisar quiénes van a tener dicho acceso. En este sentido, las instituciones académicas y universitarias de países sudamericanos no están incluidas en dicha política. Mencionamos este punto porque, volviendo a una de las menciones iniciales, los países sudamericanos en consonancia con sus intereses geopolíticos producen conocimiento científico sobre la Antártida y al mismo tiempo, son lectores interesados en las publicaciones internacionales en la materia. Si la ciencia antártica es sinónimo de cooperación internacional cabe la inquietud sobre las políticas de acceso a las publicaciones científicas especializadas en regiones polares y el alcance del componente “internacional” de la cooperación, como también, quiénes publican en esas revistas, quiénes participan en los Comités Editoriales, y en términos más generales, cómo se configura la circulación del conocimiento.

Imperial College London

Otra institución vinculada con la geopolítica del conocimiento antártico del Reino Unido es el Imperial College London. Es una institución académica británica creada en el siglo XIX. Nos interesa señalar ahora a

su Instituto Grantham, creado en 2007, a partir de una donación de 12 millones de libras, por parte de Jeremy y Hannelore Grantham, a través de la Fundación Grantham para la Protección del Ambiente.

En abril del 2019, publicaron el documento de trabajo número 10, “La Península Antártica debajo de un escenario de 1.5° c global” (Siegert et al, 2019). Fue escrito en forma colectiva, con once autores, entre los cuales, muchos de ellos tenían como afiliación institucional una universidad británica, como University College London, y el Royal Holloway University of London. También, de Estados Unidos, como la Universidad de Colorado. De todos los autores, la única institución de los autores que no es británica es esta última. Nos muestra así que en la producción y circulación del conocimiento también se manifiesta una cercana vinculación entre Reino Unido y Estados Unidos. Además, de estas afiliaciones, aparece WWF una organización no gubernamental, que opera a escala transnacional y tiene intereses sobre temas antárticos, principalmente asociados a la protección y la conservación de sus ecosistemas; y también, la Cancillería del Reino Unido, a través de Jane Rumble, Jefa del Departamento de Regiones Polares del Foreign & Commonwealth Office.

Este documento advierte sobre los impactos de los efectos del cambio climático sobre la región antártica. Por un lado, plantea que hay posibilidades de revertir esta situación, pero al mismo tiempo advierten que si esto no es posible, las consecuencias serán “irreversibles” y “dramáticas”. La referencia geográfica de este documento está en la Península Antártida, donde el Reino Unido tiene sus intereses de largo plazo. Habíamos dicho que tiene una reivindicación de soberanía que se superpone con las de Argentina y Chile. Entonces, este documento nos permite afirmar que hay una preocupación en la elite científica y política británica alrededor de la Antártida, por los cambios que podría generar sobre una región en el que hay un estatus quo que se mantiene desde 1959 con la firma del Tratado Antártico. Si bien el Tratado Antártico y ninguno de sus instrumentos legales complementarios tienen un vencimiento, el cambio se podría dar en algún momento, en un escenario con una combinación de variables. En este momento, el cambio climático es motivo de preocupación para la elite científica y política británica.

No todo lo referido a la Antártida está concentrado en este instituto. Las notas de divulgación son parte de otro formato que fue utilizado por el Imperial College. En noviembre de 2023, Diana Cano Bordajandi, del Departamento de Ciencias de la Tierra e Ingeniería, publicó “International team heads for Antarctic to study global warming effects” (Cano Bordajandi, 2023). La nota se refiere a la Antártida Occidental, donde se produjo una expedición científica, como parte de un consorcio de internacional de investigación, que se llama “Sensibilidad de la capa de hielo de la Antártida Occidental a dos grados de calentamiento”. El escenario que plantean es que más allá lo que pase con los volúmenes de emisión de dióxido de carbono a la atmósfera, el calentamiento de las aguas que rodean a la Antártida va a provocar el derretimiento de las masas de hielo en la Antártida Occidental. Lo que aún no saben con certeza es cuál será la velocidad de esos cambios. Estiman que el nivel del mar podría tener una suba de hasta 5 metros. Con financiamiento que incluye

al Natural Environment Research Council (NERC) del Reino Unido, los científicos para recolectar datos hacen perforaciones de hasta 200 metros. Esto les permite hacer una reconstrucción geológica de los cambios en los tipos de roca a lo largo de tiempo.

Este proyecto tiene un presupuesto de 5 millones de dólares destinados a logística y operaciones. Más de 120 personas participan en este programa, afiliadas a 30 organizaciones de investigación, de distintos países, como Reino Unido, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Alemania, Australia, Japón, España y Países Bajos (Cano Bordajandi, 2023). Este listado de países sugiere que la presencia del Reino Unido en la Antártida tiene lugar en áreas donde se están produciendo cambios y potencialmente podrían ocurrir cambios de magnitud, por efectos del cambio climático. Además, que el liderazgo que buscan tener, como mencionamos anteriormente, se da en un contexto de cooperación internacional, a través del financiamiento y la participación en programas científicos multinacionales.

Conclusiones

Partimos de esta pregunta: ¿de qué hablamos cuando hablamos de geopolítica del conocimiento científico del Reino Unido en la región antártica? Para responderla, este trabajo se centró sobre la geopolítica del conocimiento. Se observó la versión predominante sobre sus orígenes en Estados Unidos y Reino Unido, los cuestionamientos a esta forma de organización de la disciplina y sus proyecciones en el tiempo. Estos elementos nos llevaron a observar que esa dinámica en la historia de la disciplina es el resultado de una geopolítica del conocimiento que, como toda geopolítica, busca asegurar el predominio de un estado sobre alguna porción del espacio geográfico del planeta, en este caso se trata de asegurar el predominio anglosajón en las decisiones más importante y estratégicas sobre el destino de este continente. De esta manera, la pregunta que se deriva de esta situación es la siguiente: ¿es en qué medida nuestras herramientas teóricas, conceptuales y decisiones metodológicas se relacionan con una dimensión de geopolítica del conocimiento crítica?

La geopolítica del conocimiento crítica como enfoque busca desnaturalizar relaciones de poder relacionadas con la ciencia. En este sentido, planteamos dos cuestiones. La primera tiene que ver con la dinámica global de la ciencia. Esto nos da una perspectiva más amplia para comprender las dinámicas cotidianas en la práctica científica en los Estudios Internacionales. Ejemplos que ponen en evidencia sus implicancias, podrían ser: las decisiones sobre el diseño de un proyecto de investigación conformado por investigadores de distintos países, las fuentes de financiamiento a las que se recurren, los roles que se asumen en dichos proyectos. También implica preguntarse por las razones y los supuestos detrás de decisiones relacionadas con la disciplina, como las revistas en que se deciden publicar, los discursos que se reproducen en las aulas de las universidades mediante los temas y las lecturas en los programas de estudio, los convenios de intercambio de las universidades, los marcos conceptuales y teóricos que se utilizan para acercarse a realidades internacionales.

La investigación empírica sobre la geopolítica del conocimiento del Reino Unido en relación con la Antártida nos permitió observar que hay una serie de factores que configuran las condiciones de posibilidad de esta geopolítica. La primera tiene que ver con un entramado de instituciones gubernamentales que buscan garantizar la presencia británica en la Antártida y sus intereses de largo plazo. La geopolítica, entonces, no se manifiesta solamente en el plano de relaciones intergubernamentales. Es más complejo que eso. Hay un conjunto de agencias dentro del Reino Unido que están diseñadas para trabajar en la temática antártica y tienen diferentes espacios de articulación, alrededor de las decisiones del Foreign Office. A su vez, el ámbito universitario del Reino Unido es otro actor para tener en cuenta, por sus implicancias en el ámbito científico, en un área como la Antártida, donde la ciencia impacta sobre la política y la política se apoya en la ciencia como un instrumento de poder que le sirve para proteger sus intereses estratégicos.

La Universidad de Cambridge, a través de su Editorial, publica dos revistas especializadas en cuestiones antárticas. Este es un espacio que permite desde el Reino Unido promover la circulación de conocimiento. En las autorías de las publicaciones predominan instituciones británicas y de países anglosajones. Esta práctica interpela una idea instalada: la investigación científica antártica es un espacio de paz y cooperación, inspirada en el Tratado Antártica. También, hay relaciones de poder, como también, formas de interpretar al mundo que se proyectan a través de sus prácticas. Esta configuración de elementos y sus implicancias nos permitieron observar que la geopolítica del conocimiento científico del Reino Unido en relación con la Antártida es un sistema de poder/saber. En este sentido, podemos dejar planteada la hipótesis que la geopolítica del conocimiento antártico británico opera bajo el criterio de poder blando, según lo definiera Joseph Nye. O sea, la capacidad de un país de obtener lo que desea a través de la atracción en lugar de la coerción y de esta forma mantener una posición de supremacía (Nye, 2004) Para finalizar, actualizamos el interrogante que presentamos: ¿de qué hablamos cuando hablamos de geopolítica del conocimiento en relación con temas y áreas geográficas en los Estudios Internacionales?

Referencias

- ACHARYA, A.; BUZAN, B. (2010). **Non-Western International Relations Theory. Perspectives on and beyond Asia**. Abingdon: Routledge.
- ACHARYA, A. Global international relations (IR) and regional worlds: A new agenda for international studies. **International Studies Quarterly**, v. 58, n. 4, p. 657-659, 2014.
- AGNEW, J., DALBY, S., FLINT, C., MAMADOUH, V., NEWMAN, D., & SCHOFIELD, R. Geopolitics at 25: An Editorial Journey through the Journal's History. **Geopolitics**, v. 25, n. 5, p. 1199-1227, 2020.
- AGULLÓ, J. Una revisión geopolítica de la Triple Frontera del Paraná. EN: SOTO ACOSTA, W. **Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio**, p. 59-70, 2017. Heredia, Costa Rica: CLACSO, IDESPO, Universidad Nacional de Costa Rica.
- AGULLÓ, J. & BRUCKMANN, M. Presentación al dossier "Repensar la soberanía frente a los desafíos de la geopolítica contemporánea". **Tramas y Redes**, v.1, p. 15-20, 2021
- ALATAS, S. ACADEMIC DEPENDENCY AND THE GLOBAL DIVISION OF LABOUR IN THE SOCIAL SCIENCES. **CURRENT SOCIOLOGY**, V. 51, N. 6, P. 599-613, 2003.

APPG POLAR REGIONS (2016) IS THE UK STILL A POLAR POWER? MARCH. DISPONIBLE EN: [HTTPS://WWW.POLARREGIONS.CO.UK/POST/IS-THE-UK-STILL-A-POLAR-POWER](https://www.polarregions.co.uk/post/is-the-uk-still-a-polar-power). ACCESO: 08 JUL 2024.

BEIGEL, F. **CENTROS Y PERIFERIAS EN LA CIRCULACIÓN INTERNACIONAL DEL CONOCIMIENTO**. 2013. DISPONIBLE EN: [HTTPS://NUSO.ORG/ARTICULO/CENTROS-Y-PERIFERIAS-EN-LA-CIRCULACION-INTERNACIONAL-DEL-CONOCIMIENTO/](https://nuso.org/articulo/centros-y-periferias-en-la-circulacion-internacional-del-conocimiento/). ACCESO: 08 JUL 2024.

BEIGEL, F. **LAS RELACIONES DE PODER EN LA CIENCIA MUNDIAL**. 2018. DISPONIBLE EN: [HTTPS://NUSO.ORG/ARTICULO/LAS-RELACIONES-DE-PODER-EN-LA-CIENCIA-MUNDIAL/](https://nuso.org/articulo/las-relaciones-de-poder-en-la-ciencia-mundial/). ACCESO: 08 JUL 2024.

BLINDER, D. GEOPOLÍTICA, LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL Y TECNOLOGÍA EN ARGENTINA Y BRASIL: APROXIMACIONES DESDE EL DESARROLLO ESPACIAL. **ESTUDOS INTERNACIONAIS**, V. 10, N. 4, P. 72-90, 2023.

BRITISH ANTARCTIC SURVEY. **POLAR SCIENTISTS AND STAFF AWARDED PLACE NAMES IN ANTARCTICA**. 3 DECEMBER, 2020.

DISPONIBLE EN: [HTTPS://WWW.BAS.AC.UK/MEDIA-POST/POLAR-SCIENTISTS-AND-SUPPORT-STAFF-AWARDED-PLACE-NAMES-IN-ANTARCTICA/](https://www.bas.ac.uk/media-post/polar-scientists-and-support-staff-awarded-place-names-in-antarctica/) ACCESO: 08 JUL 2024.

BECKER, B. Geopolítica de la Amazonia. **Geopolítica(s)**, 10 (1): p. 135-151, 2019.

BURDMAN, J.; CABRERA-TOLEDO, L. Ciencia Política, estudios internacionales y geopolítica latinoamerican(ist)as: diagnóstico crítico de un diálogo inexistente. **URVIO**, v. 30, 2021.

BUZAN, B., & LITTLE, R. Why International Relations has Failed as an Intellectual Project and What to do About it. **Millennium**, v. 30, n. 1, p. 19-39, 2001.

BRUCKMANN, M. **Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Imago Mundi, 2015.

BRUCKMANN, M. La geopolítica del agua y los desafíos de la integración sudamericana. *Revista Cartografías del Sur*. **Revista de Ciencias, Arte y Tecnología**, 2016.

CANO BORDAJANDI, D. International team heads for Antarctica to study global warming effects. Imperial College London, 8 november 2023. Disponible en: <https://www.imperial.ac.uk/news/249376/international-team-heads-antarctica-study-global/>. Acceso: 08 de julio 2024.

CERVO, A. "Conceptos en Relaciones Internacionales. **Revista Relaciones Internacionales** v. 22, p. 149-166, 2013.

CORRY, O. What's the point of being a discipline? Four disciplinary strategies and the future of International Relations. **Cooperation and Conflict**, v. 57, n. 3, p. 290-310, 2022.

DE MARCO, M. A. "Universidad y política exterior. La formación de expertos y diplomáticos en la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de Rosario, 1920-1968", **CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina**, 112, 2013.

DEVES, E.; Álvarez, S.; Domínguez Avila, C. (eds) Presentación. EN: DEVES, E.; Álvarez, S.; Domínguez Avila, C. (Ed.) **Problemáticas Internacionales y Mundiales desde el Pensamiento Latinoamericano**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Santiago: Ariadna Ediciones, p. 19-28, 2024.

DUSSEL, E. Eurocentrismo y Modernidad. Introducción a las lecturas de Frankfurt. En WIGNOLO, W. (Comp.) **Capitalismo y geopolítica del conocimiento. El eurocentrismo y la filosofía de la liberación en el debate intelectual contemporáneo**. Buenos Aires: Ediciones del Signo, 2001.

ESTENSSORO, F.; ORELLANA, J. La geopolítica crítica anglosajona y sus críticos: un debate teórico que aporta al análisis en política mundial. **Revista Estudios Avanzados**. v. 35, p 55-68, 2021.

ESTENSSORO, F. Geopolítica del Conocimiento. En: Devés, E.; Alvaréz, S.; Domínguez Avila, C. (eds). **Problemáticas Internacionales y Mundiales desde el Pensamiento Latinoamericano**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Santiago: Ariadna Ediciones, p. 311-320, 2024.

FORNILLO, B. (coord) **Geopolítica del litio: Industria, Ciencia y Energía en Argentina**. Ciudad Autónoma de Buenos: El Colectivo; CLACSO, 2015.

FORNILLO, B. & LAMPIS, A. From the Lithium Triangle to the Latin American quarry: The shifting geographies of de-fossilisation. **The Extractive Industries and Society**, v. 15, 101326, 2023.

- GUÉDON, J. El acceso abierto y la división entre ciencia “principal” y “periférica”. **Revista Crítica y Emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**, v. 6, p. 135-180, 2011.
- HILL, M. The new era of the university press: The critical role of established presses. **Learned Publishing**, v. 29, p. 316-319, 2016.
- Hoffman, S. An American Social Science: International Relations. **Daedalus**, v. 106, n. 3, p. 41-60, 1977.
- HURRELL, A. Towards the Global Study of International Relations. **Revista Brasileira De Política Internacional**, v. 59, n.2, e008, 2016.
- KREIMER, P. ¿Dependientes o integrados? La ciencia latinoamericana y la nueva división internacional del trabajo. **Nómadas (Col)**, v. 24, p. 199-212, 2006.
- KREIMER, P. Internacionalização e tensões da ciência latino-americana”. **Cienc. Cult**, v. 63, n. 2, p. 56-59, 2011.
- KUMAR, S. Theorising Chinese International Relations and the Rise of China: A preliminary investigation. **Relaciones Internacionales**, v. 54, p. 23-32, 2017.
- JELIN, E. **La geopolítica internacional del conocimiento**. 2013. Disponible en: <https://ciencia-hoy.org.ar/la-geopolitica-internacional-del-conocimiento/>. Acceso: 19 dic. 2023.
- LANDER, E. ¿Conocimiento para qué? ¿Conocimiento para quién? Reflexiones sobre la universidad y la geopolítica de los saberes hegemónicos. **Estudios Latinoamericanos**, v. 7, n. 12-13, p. 25-46, 2000.
- LECHINI, G.; ROJO, P. Las contribuciones de la “Escuela Rosarina” al estudio de Relaciones Internacionales en Argentina. **Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM**, 133, enero-abril, p. 185-205, 2019.
- LLOYD, M.; ORDORIK, I. International University Ranking as Cultural Imperialism: Implications for the Global South. In Stack, M. (Ed) **Global University Rankings and the Politics of Knowledge**. University of Toronto Press, 2021.
- LORENZO, C. América Latina como lugar de enunciación en los Estudios Internacionales: el pensamiento situado latinoamericano. **Revista Estudios Avanzados**, 37, p. 1-12, 2023.
- MANZANO ITURRA, K. **Geopolítica del agua y heartland blue**. Patagonia y Acuífero Guaraní. Santiago de Chile: Ariadna Ediciones, 2024.
- MERINO, G. Nuevo momento geopolítico mundial: La Pandemia y la aceleración de las tendencias de la transición históricaespacial contemporánea. **Estudos Internacionais**, v. 9, n. 4, p. 106-130, 2021.
- MIGNOLO, W. **Local Histories/Global Designs. Coloniality, Subaltern Knowledges, and Border Thinking**. New Jersey: Princeton University Press, 2000.
- MOHANTY, M. **Contemporary Indian Political Theory**. New Delhi, Sa sk iti, 2000.
- MONTAL, F.; PAUSELLI, G.; YAMIN, P. A Matter of Journal Choice: A Conjoint Experiment on Submission Choices of Latin American IR Scholars. **International Studies Perspectives**, p. 1-18, 2024.
- NICKEL, C. What do we talk about when we talk about the ‘return’ of geopolitics?, **International Affairs**, v. 100, 2024, p. 221–239.
- NYE, J. **Soft Power. The means to success in the world**. New York: Public Affairs, 2004.
- PRECIADO CORONADO, J.; UC, P. La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional. **Geopolítica(s)**, v. 1, n. 1, p. 65-94, 2010.
- ROYAL NAVY. **HMS Forth visits the ‘gateway to Antarctica**. 16 nov. de 2020. Disponible en: <https://www.royalnavy.mod.uk/news-and-latest-activity/news/2020/november/16/20201116-forth-in-south-georgia>. Acceso: 08 Julio 2024.
- RUMBLE, J. (2024) 80 years of Polar Diplomacy. March. <https://www.polarregions.co.uk/post/polar-note-80-years-of-polar-diplomacy>. Acceso: 08 Julio 2024.
- SHANGHÁI RANKING. **2003 Academic Ranking of World Universities**. 2003. Disponible en: <https://www.shanghairanking.com/rankings/arwu/2003>. Acceso: 08 Julio 2024.
- SHANGHÁI RANKING. **2023 Academic Ranking of World Universities**. 2023. Disponible en: <https://www.shanghairanking.com/rankings/arwu/2023>. Acceso: 08 Julio 2024.

SIEGERT, M.; ATKINSON, A.; BANWELL, A.; BRANDON, M.; CONVEY, P.; DAVIES, B.; DOWNIE, R.; EDWARDS, T.; HUBBARD, B.; MARSHALL, G.; ROGELJ, J.; RUMBLE, J.; STROEVE, J.; VAUGHAN, D. The Antarctic Peninsula under a 1.5° Global warming scenario. What change is it locked into? Grantham Institute Briefing note n° 10. Imperial College London, 2019.

SWEDBERG, R. *The Art of Social Theory*. New Jersey: Princeton University Press, 2014.

TICKNER, A.; Cepeda, C.; Bernal, J. (2013) Enseñanza, Investigación y Política Internacional (TRIP) en América Latina / Teaching, Research and International Policy (TRIP) in Latin America. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, SP, v. 2, n. 1, p. 05–47, 2013.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder y clasificación social. In: CASTROO-GÓMEZ, S.; GROSFOGUEL, R. **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007.

UK ANTARCTIC HERITAGE TRUST. **Endurance is found**. 3 mar 2022. Disponible en: <https://www.ukaht.org/latest-news/2022/endurance-is-found/>. Acceso: 08 Julio 2024.

UK.GOV. **UK's £200 million polar research ship named in honour of Sir David Attenborough**. 6 may 2016. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/uks-200-million-polar-research-ship-named-in-honour-of-sir-david-attenborough>. Acceso: 08 Julio 2024.

UNITED KINGDOM ANTARCTIC HERITAGE TRUST. (sfl). Charity Number: 1160847. Charity Overview. United Kingdom Antarctic Heritage Trust. Disponible en: <https://register-of-charities.charitycommission.gov.uk/charity-details/?regId=1160847&subId=0#:~:text=Charity%20overview%2C%20UNITED%20KINGDOM%20ANTARCTIC,of%20Charities%20%2D%20The%20Charity%20Commission>. Acceso: 08 Julio 2024.

VESSURI, H. El nuevo mantra de la diplomacia científica internacional: ¿co-diseño de conocimiento? ¿Investigación integrativa? *Universitas Humanísticas*, 76, p. 25-50, 2013.

WALSH, C. Entrevistas a Walter Mignolo. Las geopolíticas del conocimiento en relación a América Latina. *Comentario Internacional*, v. 2, p. 49-64, 2001.



Threat, Development and Innovation

Ameaça, Desenvolvimento e Inovação

Amenaza, Desarrollo e Innovación

Recebido em:

Aceito em:

Gustavo Fornari Dall'Agnol¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2024v12n1p48-83

1. Post-doctoral grant by CAPES / INCT at the Project: "INCT: Observatório de Capacidades Militares e Políticas de Defesa. Master's degree in international political economy and a PhD in International Relations from PUC-MG were he also worked as a post-doctoral researcher. He worked as an Assistant Professor at UFSC and PUC-MG. He is a senior fellow at the South American Institute for Strategy and Development (ISAPE). [gustfd@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0001-5566-0194].

Abstract: In this paper I attempt to establish a causal connection between threat level and innovation. To achieve this goal, I first investigate development and systemic pressure from a neorealist perspective. Authors attribute to systemic forces significant domestic developments, and in some cases modes of production. In the purpose of developing a more systematic overview of state response to international imperatives, I propose a taxonomy of possible state behavior, based on a neorealist perspective. Among the possibilities, Internal-balancing and innovation are privileged in the analysis. The last section is aimed at explaining technological innovation through internal balancing in the light of the level of external threat variable. External threat is a hard variable to operationalize, hence, I engage with the main authors on the subject to define it. The paper is a theoretical exercise, and it aims at generating hypotheses presented at the end of the text alongside with of future research projects.

Key-Words: Threat; Development; Innovation; Internal Balancing

Resumo: Nesse artigo eu busco estabelecer uma relação causal entre o nível de ameaça externa e inovação. Para tal, primeiramente, eu investigo desenvolvimento e pressão sistêmica de uma perspectiva de longa duração. Autores atribuem a forças sistêmicas desenvolvimentos domésticos significativos e para alguns, até modos de produção. Com o objetivo de desenvolver uma análise mais sistemática, da resposta dos Estados aos imperativos internacionais, eu proponho uma taxonomia de possíveis comportamentos do Estado, ancorada na teoria neorrealista. Dentre tais possibilidades, o Balanceamento Interno e a inovação são privilegiadas na análise. A última seção tem por objetivo explicar a inovação tecnológica através do balanceamento interno à luz da variável de nível de ameaça externa. A ameaça externa é uma variável difícil de operacionalizar, portanto, eu discuto com os principais autores no tema para defini-la. O artigo é um exercício teórico, e busca gerar hipóteses apresentadas no fim do texto conjuntamente com possibilidades de pesquisa futuras.

Palavras-Chave: Ameaça; Desenvolvimento; Inovação; Balanceamento Interno.

Resumen: En este artículo intento establecer una conexión causal entre el nivel de amenaza y la innovación. Para lograr este objetivo, primero investigo el desarrollo y la presión sistémica desde una perspectiva de larga duración.

Los autores atribuyen a fuerzas sistémicas importantes avances internos y, en el caso de algunos, modos de producción. Con el propósito de desarrollar una visión más sistemática de la respuesta estatal a los imperativos internacionales, propongo una taxonomía del posible comportamiento estatal, basada en una perspectiva neorrealista. Entre las posibilidades, se privilegia en el análisis el equilibrio interno y la innovación. La última sección tiene como objetivo explicar la innovación tecnológica a través del equilibrio interno a la luz de la variable nivel de amenaza externa. La amenaza externa es una variable difícil de operacionalizar, por lo que me comunico con los principales autores sobre el tema para definirla. El artículo es un ejercicio teórico y tiene como objetivo generar hipótesis presentadas al final del texto junto con posibilidades de futuros proyectos de investigación.

Palabras clave: Amenaza; Desarrollo; Innovación; Balanceamento interno.

Introduction

“In the short run, some states may have the good fortune of generous friends and fortuitous external circumstances (fortuna), but in the long run their viability can only be assured by their own efforts and the strength of their internal organization (virtù)”. (Resende-Santos, João, 2007, p. 65).

The aim of this paper is to establish a causal connection between threat and innovation in a theoretical ground. There is a shortage of studies in external threat and its material impact on domestic structures. International Relations lacks a theory of threat, which is not the main objective here, although gives its contribution. In order to do so, different steps are taken. Firstly, a more profound connection between systemic pressure and development is undertaken. Secondly, the paper builds a systematic organization of state response. Finally, the independent variable, *level of threat*, is discussed in relation to innovation. This paper relies on literature review as it is mainly a theoretical exercise. Since a causal connection is being proposed, authors both from development /innovation studies and from those who treat state-building and the international system. It consists of a theoretical exercise. Authors from different scholarly traditions which dialogue with the thematic of systemic pressure and innovation are revisited. States can answer systemic threats through different ways (eg., emulating, maintenance, innovating). This will depend on diverse factors, although engaging in balancing behavior is what is expected. This paper is a theoretical and exploratory exercise, and as such, it does not have the ambition to draw definitive statements. It will focus on hypothesis generating and theory-building. This exercise is important to explain innovation and state response when confronted with systemic stimuli. Furthermore, such theoretical exercise can open venues to explore different kinds of relations between the domestic and the external, not only in a static manner, but also trying to unravel the engrains of history. Likewise, one would be very wise to consider how to invest resources and personnel once threat level lowers. The first section is dedicated to explaining the relationship between systemic pressure and development in a a-historical. Different authors are analyzed, including those exploring the genesis of states and those preoccupied with understanding the birth of capitalism. In the second section, I will engage with neorealist

theory and its further developments to delineate state behavior when facing systemic constraints. The technological dimension of innovation and innovative-capable states will be given priority. The third section debates level of threat. Although there are many components to take into account when analyzing level of threat, this paper adopts a materialistic view: the level of threat depends on your position on the distribution of material capabilities, or distribution of power. In this paper my stand is within the neorealist perspective, although I dialogue with other authors.

Systemic Pressure and Development.....

In this topic I propose an inquiry about the relationship between systemic pressure and the development of material capabilities. Several theories hold that interstate competition, and the demands of war, were at the birth of the modern-state system, capitalism and the “European miracle”. I briefly revise such theories with the purpose of establishing causality between threat, development, and innovation. I contend that there is a positive and strong relation between threat level and military innovation, beyond *spin-offs* or dual-use equipment. However, this topic is preoccupied with a more in-depth relation, a structural and macro historical one between systemic pressure and development of material capabilities, acting as a strong propeller of innovation. To this purpose, some main perspectives on the topic are outlined and theoretical suggestions are made.

To establish a connection between threat and innovation it a first causal relation between threat, or systemic pressure, and economic development will be analyzed. Before entering a short-term perspective, a more fundamental and deep connection must be inquired. A more profound relationship between the development of material capabilities and the pressures exerted by systemic forces lies at the heart of the ontological commitment made here. The analysis is situated in the *longue durée* of history, at the sociogenesis of states and their progressive development. The idea of an umbilical connection between interstate political rivalry and the development of productive forces is widespread through different intellectual traditions. Here I use states as a general terminology, although the argument is not restricted to this form of political organization.

The basic line of reasoning, which connects systemic pressure and the material mobilization which fosters development and innovation is not complicated: faced with growing threat, political units will mobilize their material and human capacities in order to respond, and, ultimately, seek survival- their overriding goal. This endeavor can take many forms, as it will be addressed further on, but it is reasonable to say that, when holding the necessary capabilities, states will pursue the benefits of innovation. It behooves this study, at this point, to outline some main theoretical perspectives which investigate the relation among the systemic pressure of competition among political units and the development of economic forces and technology. Traces of innovations associated with the demands of war date back to antiquity, although this is not the subject for this paper. Here I focus on making a brief historical overview of the birth of modern states guided by theorists of this period.

In a macro historical structural perspective, there are two main paths which connect systemic stimuli to innovation. The first is the realization that the intensity of the political disputes among European states was fundamental to the birth of capitalism, a mode of production which surpasses the former innovative pace. This perspective is held by Max Weber (1991), who observes that states had to compete for circular capital in order to obtain the necessary power to match-up in the interstate rivalry. Giovanni Arrighi (1996) endorses such argument, demonstrating that interstate rivalry facilitated the organizational apparatus necessary for capitalist expansion. Karl Marx (1983) observed that in a system where states were constantly in dispute for power, the demand for financing and the creation of the public debt played a fundamental role. Indeed, this is an instrument to finance military innovation up to the present. The U.S utilizes its financial dept and the power of the dollar to finance its wars. Marx also gave an important role for war and plunder in his analysis of primitive accumulation. This line of reasoning is endorsed by the *braudel*ian perspective: “Capitalism only triumphs when it becomes identified with the state, when it is the state” (Braudel, 1981). At the “home of the great predators”, military strength is required in order to protect daily economic life. Paraphrasing Marx, Fiori (2004) stated that the first encounter was not between the owner of the means of production and the owner of the workforce, but rather was between the owner of money and the owner of power. These authors are cited to illustrate the importance of war for development. They do not fit the neorealist perspective brought in this paper or the main causality proposed.

The second path is the one that connects threat and development in more general terms. It was war who formed the European web of nation-states, and the preparation for war was what obligated the creation of internal structures of the states located in this web (Fiori, 2004). A key author to the discussion presented here is Gourevitch (1978), who proposes to go further in explaining the domestic consequences of systemic pressures. In his seminal work *“The second image reversed: the international sources of domestic politics”*, the author (1978, p. 883) states that: “political development is shaped by war and trade”. Systemic pressure has, hence, causal weight on domestic organization and especially, in development. There is substantial literature to back the second image reversed perspective. Otto Hintze, for example, argues that “all state organization was originally military organization, organization for war” (Hintze, 1975, p. 178). Perry Anderson (1974) explains the emergence of absolutism in eastern Europe from an international lens. Skocpol (1979) also gives causal weight to systemic pressures in explaining the French, Chinese and Russian revolutions (Dall’agnol, 2019). Gourevitch summarizes this relation as it follows:

“The international system is not only a consequence of domestic politics and structures but a cause of them. Economic relations and military pressures constrain an entire range of domestic behaviors, from policy decisions to political forms. International relations and domestic politics are therefore so interrelated that they should be analyzed simultaneously, as a whole” (Gourevitch, 1978, p. 911).

Pivotal to the effort made here is the body of literature developed by Historical Sociology. Charles Tilly (1990) argues, among other

historical sociologists, that the political organizational form of the states (or other types of political units) is determined by both internal and external requirements. In his conception, the primary function of the state is war and war-preparedness. States make war and war makes the state. War, in turn, requires a deep mobilization of the state's organizational, extractive, and material capacities. As a dynamic process, external imperatives will directly affect the state's modernization requirements. There is, in Tilly's conception, a clear causal venue between systemic pressure, development, and innovation, be it technological or organizational (as it will be treated further). This paper endorses Tilly's construct as it sees war in the genesis of state formation and further economic development.

Norbert Elias, while studying the sociogenesis of modern states in Western Europe, observed a sort of centripetal force that drove competing smaller units into the formation of modern monopolization of the use of force. In his work *"The Civilizing Process"* (1993), Elias perceived a clear compelling force originated in the systemic level. At peaceful times, power would become fragmented with upheavals and turmoil at the structures of political units. Power would become disperse, and the leader contested. In times of military competition, however, the centralizing power of the leader is high, and expansionism is stimulated. Political actors are impelled to expand in order to survive. Elias's historical sociology derives from the external competitive environment the expansionist behavior of political units:

"The soul preservation in social existence requires, in free competition, a permanent expansion. Who doesn't rise, falls. Victory, therefore, means, primarily-, be that or not the intention-, domination over the competitors and their reduction to a state of dependency. In this case the gain one is necessarily the loss of the other, be that in terms of land, military capability, Money, or any other form of concrete manifestation of social power. But beyond this fact, victory will mean, sooner or later, the confrontation and conflict with a rival whose strength is threatening to yours, and once again, this situation impels the expansion of one and the absorption, subjugation, humiliation and destruction of the other" (ELIAS, 1993, p. 134).

Other authors share this perspective. John Mearsheimer, for instance, claims that the nature of the anarchic system creates a perpetual incentive for expansion. In his theory of great power competition, Mearsheimer (2014, p. 2) argues that "the desire for more power does not go away, unless a state achieves the ultimate goal of hegemony". Since no state will likely achieve global hegemony, the world is condemned to great power competition. Gourevitch (1978, p. 896) states that "the anarchy of the international environment poses a threat to states within it: the threat of being conquered, occupied, annihilated or made subservient. The obverse of the threat is opportunity: power, dominion, empire, glory, 'total' security". His reasoning follows to infer the second image reverse logic: "this state of war induces states to organize themselves internally so as to meet these external challenges" (Gourevitch, 1978, p. 896).

Another important strand in literature which aims at explaining international outcomes and foreign policy through international lenses is neoclassical realism. In its most recent development, Neoclassical Realism organizes four sets of domestic intervenient variables in its model: i)

leader's perception; ii) strategic culture; iii) State-society relations, and; iv) domestic institutions (Ripsman, Lobell, Taliaferro, 2016, P.16)². This paper does not adopt this perspective. What is clear from the mode is the increasing difficulty of building a framework or explaining decision-making. Irreconcilable ontological and epistemological theoretical propositions are put together, and supposed determinants are always increasing. That is in line with Walt's criticism when he argues that Neoclassical Realism incorporates domestic variables in an ad hoc manner with no relation of hierarchy amongst them (Walt, 2002, p. 211).

2. Neoclassical Realism was defined by Gideon Rose (1998).

States respond to the imperatives of the international system. If they don't, they are punished and, to the limit, cease to exist. In this topic, I aimed to offer a theoretical perspective, focusing on the effects of competitive pressure on the organization of states, according to the main theoretical perspectives. Development and innovation are indeed stimulated by threat and systemic pressure. Some perspectives explain the response and organization of modern states and other authors go further and associate interstate rivalry with the advent of capitalism. What matters is the causal connection clearly present in the literature presented between threat, development, and innovation throughout a macro historical structural lens of analysis. The next topic analyzes the phenomenon from a theoretical construct and its developments: neorealism. A more schematic way of state's responses to the external environment will be presented.

Internal-Balancing and State Response

It is now necessary to investigate the matter in a way that we can explain specific military build-ups, large-scale innovative projects and so on. This analysis entails a more instrumental understanding of the state's response to the international system's imperatives and incentives.

Neorealism, the theory I choose to engage here, is a systemic theory preoccupied in investigating the outcomes of the international system. In its original formulation (Waltz, 1979), it only provides general guidelines for explaining state behavior. However, the characteristics of the international system provide powerful incentives for certain types of behavior, addressed below. It is necessary to point out, however, that the neorealist theory developed by Waltz is not a foreign policy theory and does not intend to explain specific state policies. Waltz argues that in economics, students get along well with separate theories for firms and markets, and a student of international relations should also be able to get along with separate theories of foreign policy and international politics (Waltz, 1996). The author argues that no one has yet built a "great theory", which unifies both foreign policy and international politics. Nonetheless, the structural theory provided by Waltz can provide good theoretical tools for addressing state behavior, specifically in his analysis of balancing.

According to Waltz, in his *Theory of International Politics*, the structural characteristics of the International System are anarchy, the functional equivalency of units, and power distribution among states. In an anarchic environment, states must carry out a set of basic functions, which

results in their functional equivalency. What distinguishes states is their relative power towards each other, the distribution of capabilities in the system. The structure of the system, hence, only changes, as long as it remains anarchic, in the distribution of capabilities among units. The structure imposes an immediate consequence on states: they must take care of themselves; they have the responsibility of self-help. According to Waltz, given the imperatives of the International System, the state's most fundamental and overriding goal is survival. In order to accomplish any of their objectives, they must survive³. From anarchy derives the competitive nature of the system and the insecurity and uncertainty that pervade the life of states. The structure of the system has a consequence that lies at the root of the competitive logic: the *security-dilemma*⁴. States, as they are suspicious of other states' intentions, are impelled to enhance their capabilities continuously, compelling other states to respond in the same way, creating a spiral logic. From anarchy and the need for survival in a competitive system, we can assert that the Neorealist framework provides general predictions about state's response to the imperatives of the International System. These basic assumptions lead to a balance-of-power theoretical development:

"A balance-of-power theory, properly stated, begins with assumptions about states: They are unitary actors who, at a minimum, seek their own preservation and, at a maximum, drive for universal domination. States, or those who act for them, try in more or less sensible ways to use the means available in order to achieve the ends in view. Those means fall into two categories: internal efforts (moves to increase economic capability, to increase military strength, to develop clever strategies) and external efforts (moves to strengthen and enlarge one's own alliance or to weaken and shrink an opposing one)" (Waltz, 1979, p. 118).

Internal efforts and external efforts translate into two kinds of balancing behavior: internal-balancing and external-balancing⁵. The latter refers to a state seeking allies and acting to weaken opposing allies. Also, a state can *buck-pass* or *bandwagon*. In this paper I focus on internal balancing. Resende-Santos (2007) argues that there is a latent theory of internal-balancing in Waltz's formulation. Internal balancing, simply put, is the response of the state to systemic constraints, by increasing their material capabilities and improving their strategies.

According to Resende-Santos (2007), internal-balancing can be done either by emulation, innovation or counter-measuring. A state can choose to maintain its current strategy as well. Counter-measuring can be understood as fundamentally quantitative (increasing one's capabilities). Innovation and emulation have qualitative aspects (for example, better organizational ways of mobilizing resources). These options of internal balancing can be juxtaposed by a state, for example, combining emulation and innovation.

Internal balancing is still underdeveloped in literature⁶. Albeit Waltz conceptualizes this sort of state behavior he does not systematically develop it. In this sense, some studies have attempted to fill this gap. Resende-Santos studied states responses to structural incentives, observing that in the cases of military organizational and technological full-scale emulations the process can be long enduring. Elman (1999) analyzed military responses to external constraints. Investigating a specific

3. Mearsheimer (2014), in a different perspective, argues that beyond survival, conquering the best position in the International System is a constant goal for states.

4. John Herz (1950) famously argued that, in order to survive, states will look at their adversaries and attempt to surpass them. The response by the other state will be the same and this will generate a dilemma where the main consequence is an arms-race among contenders.

5. External-balancing has been well developed by the literature. See, for example: (Snyder, 1984; Walt, 1987).

6. Albeit recently there has been some important publications, for example: Dawood, 2018 L; Brooks, S; Wohlforth, 1981; Parent, J.; Rosato, S, 2015).

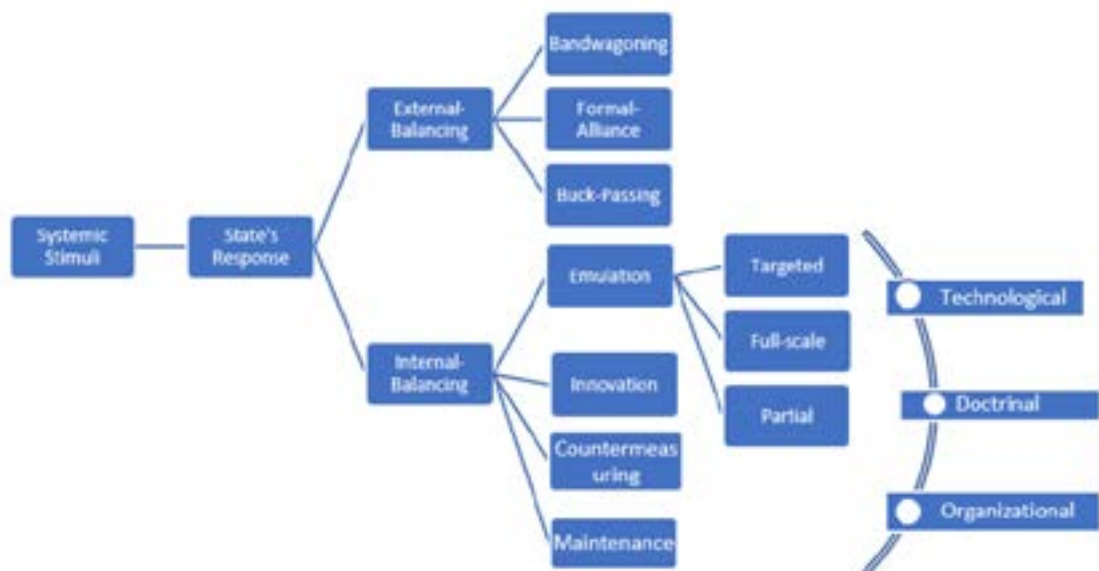
dimension of military response, military doctrine, Posen brilliantly unraveled its nuances in a scenario of high international competitiveness. It is necessary to point out that balancing does not necessarily have to be military, since, for example, states can balance economic strategies. Other actors can balance; firms can emulate and innovate.

This study is concerned with innovation. But why seek this sort of balancing behavior given the International System's constraints and incentives? According to Resende-Santos (2007, p. 23), "unit-level factors, such as regime insecurity and domestic politics, cannot provide satisfactory explanations for why states emulate and whom they emulate". It is important, however, to state that although this paper is preoccupied with the international angle of analysis, it does not deny, and indeed it asserts, that there are necessary explanatory conditions on the domestic level⁷. But they are not treated here.

7. See: Dall'Agnol, 2024.

Figure 1 presents a synthesis of literature's development of balancing behavior. States will protect their survival and goals by seeking external friends or mobilizing their internal resources (human and material) to prepare for any possible competitive outcomes, including wars. Three dimensions encompass military internal-balancing behavior: organizational, doctrinal, and technological (Resende-Santos, 2007). States can emulate, countermeasure or innovate targeted practices of each of these dimensions, juxtapose them in a combination, or choose to emulate partially or fully the one that is most successful.

Figure 1- Military Balancing Options



Source: Dall'Agnol, 2024.

As it was stated, this paper gives priority to innovation and, specifically, to its technological dimension. Military innovation occurs mainly within great powers. A state must have an extra margin of security and

resources to spare in order to undertake the risks of innovating. But when a state will innovate? Explaining the nuances of the process of innovation and predicting when a state will innovate as opposed to engaging in other strategies is a gap in the literature that has to be more solidly engaged with. Moreover, the question of when an innovation will fail and when it will succeed is still not sufficiently explored. Here I propose a causal connection between the imperatives of the International System and technological military innovation. To do so, however, one has first to translate systemic pressure into a variable. I propose the level of threat as it directly generates a state response. I will engage with the debate of how to instrumentalize this variable and how to connect it to innovation in the next topic.

Threat and Innovation.....

Up until now, I have attempted to first demonstrate, in a structural perspective, the relationship between the development of material capabilities and internal resource mobilization and the pressure of a competitive international system. Subsequently, I engaged in a more systematic conceptualization of state behavior when faced with the constraints of the international system. Neorealist literature was presented alongside further developments on specific forms of state response. However, it was argued that the main purpose of the present paper was to establish a causal connection between the international system's incentives and innovative behavior. Firstly, nevertheless, one has to attain to the following question: what specifically do states respond to? What, in the international system, thrives them to innovate? Here, in agreement with the main authors cited, I argue that states will respond to threat. The level of threat represents the systemic pressure that presents itself before states. In a second image reverse logic, the level of threat is a determinant of state behavior. Nonetheless, as it was stated, to establish a causal link one must translate threat into a variable. But what qualitative and quantitative elements constitute threat? How can one measure threat? As it will be briefly reviewed, different authors present diverse definitions and elements which are necessary for instrumentalizing threat. Here, as it will be argued, I define threat level as the relative material distribution of capabilities in the international system. The position of a state in the system's distribution of power will present the objective level of threat.

Resende-Santos (2007) argues that International Relations lacks a theory of threat, a concept, in his terms, very difficult to operationalize. Authors have attempted to utilize the level of threat variable developing theoretical constructs that incorporate different factors in a manner to make the analysis more precise. Stephen Walt (1987), in his balance-of-threat theory, argues that states balance threats. According to the author, threats are posed in a dynamic scenario and some are more immediate and intense than others. States will respond to the pace and qualitative characteristics of threats. States will respond to more urgent and serious threats. Walt identifies four components of threat: aggregate power, offensive military capabilities, geographic proximity, and aggressive

intensions. Resende-Santos (2007) relies on Walt's notion to construct a parameter for assessing threat level. According to him, shifts in the aggregate power – the neorealist's main construct of threat level – matters, but it is not the only variable that has to be incorporated for determining the level of threat. The author states that shifts in the level of threat can be consistently incorporated to the neorealist structural theoretical framework, beyond a relative distribution of power analysis, by incorporating three other variables. For Resende-Santos (2007, p. 86) the level of threat is a “function of a number of geostrategic factors, important among which are the state's relative military power, its geographic assets and liabilities, the offensive capabilities of the adversary, and the ability of external balancing options”. Geography certainly qualitatively entails the *sort* of threat. Posen (1984) argues that geographically surrounded states will innovate and integrate its military practices more often. The incorporation of variables can be good for analysis, making it more precise, although sometimes detrimental to theoretical exercise.

Geography certainly provides a more accurate description of a specific sort of threat, and it can be argued as the source of many types of military behavior, but it is not necessary to add it as a component of level of threat *per se*. As for Stephen Walt's incorporation of “aggressive intentions” as a component of threat level, one can argue that intention entails perception, and they are both problematic variables. One cannot set apart intentions and capabilities as components of threat, since usually the former is only materialized in the light of the last⁸. The level of threat can be measured solely in relation to the aggregate distribution of power (or relative material distribution of capabilities). Offensive capabilities is also a troubling variable. As argued by Diniz (2002), it is not possible to distinguish offensive from defensive technologies, since full defense implies elements of attack. External balancing options such as buck-passing or alliance making to counter a threat, or geographic imperatives alter the qualitative aspects of specific threats, it must be agreed that balancing options and geography will affect the state's response to threats. What I argue, however, is that these elements do not have to be included as components of the *level* of threat, since they will alter primarily the *type* of threat and the characteristics of *state's response*. As the objective here is theoretical construction, it is maintained that a causal link between threat and innovation is better achieved through the proposed definition of relative distribution of material capabilities.

8. See: Snyder (1984).

It behooves this study, at this point, to put forward some of the existing literature on the impacts of threat on innovation. Barry Posen (1984) attempts to understand changes in military doctrine in a threefold manner: i) choice between offense-defense-deterrence; ii) doctrinal integration and; iii) doctrinal innovation. Utilizing two theoretical frameworks (organizational theory and balance of power theory), the author finds that theory explanatory power is correlated to the level of threat. He argues that “in times of relative international calm we should expect a high degree of organizational determinism. In times of threat we should see greater accommodation of doctrine to the international system-innovation should be more pronounced, innovation more likely” (Posen,

1984, p. 80). The larger the threat, the greater the explanatory power of balance of power theory. Conflicting organizational interests and bureaucratic disputes which might resist innovation will lose importance in a high-level threat scenario. One can infer from this analysis another hypothesis: the greater the level of threat, states will behave more as unitary actors proposed by balance of power theory as opposed to more fragmented states identified by organizational theory. Elman (1999) tests the same theories regarding military response. According to the author, both models have something to offer in attempts to explain state's military responses, although "in the long run, especially as the threat and severity of war increase, the neo-realist model comes into its own (Elman, 1999, p. 97). Both Posen and Elman sustain their theoretical findings from a systemic perspective. The reasoning of the authors has a causal logic as follows: with the growth of external threat, competition tightens, consequentially state's civil leaders are compelled to centralize decision-making. Consequently, the command structure becomes more rigid and integrated, mitigating organizational interests and disputes, and civilians respond to the threat, mobilizing resources in the best feasible way. This will thus result in innovation. In this paper, however, the causal mechanism links level of threat and innovation in a direct manner. They are proportional because the system expects them to be. The distribution of power will make the states balance.

It is important to note that innovative behavior is constant, but not all states innovate. In order to innovate, the state must have an extra margin of security and spare resources to maintain their ongoing activities and assume the risks of innovating. A middle power like Brazil can innovate in some aspect (e.g., aerospace), although it is less likely to occur. These are innovative-capable states, although this does not change the causal mechanism proposed, and neither state that other countries cannot innovate. However, the payoffs from successful innovation are large, providing the innovator with competitive advantage. Therefore, states that possess the necessary material-technical-scientific capacity will innovate. Here, in accordance with Resende-Santos (2007), I contend that rising competition will generate innovative behavior. "The international system, like the market, generates ceaseless technical and organizational innovation. The system is in motion because of it". The anarchic and competitive nature of the international system entails a security dilemma scenario and impels states to innovate continuously. The innovative balancing behavior will be greater when states are faced with threats. In this case, systemic pressure will enhance innovative pace and scale. Innovation's timing, pace, and scale will correspond to the timing and magnitude of external threats. If a state's relative capabilities position is threatened or fall, they will be compelled to mobilize resources and personnel and innovate. If they fail, they will be punished by the system.

Beforehand presenting some hypotheses and final remarks concerning the main object of this paper, some propositions regarding temporalities and the relation between threat and innovation are now presented. One can associate systemic competition with innovation as the very propeller of material development. In this case, threat is the preponderant

ontological source of innovation. In a middle-range temporal scenario, threat level will generate arms-race and competition that will impact positively the defense industrial base and be the source of important innovations. Specific short-term threats and their qualitative characteristics will have a large impact on specific defense innovative projects and enhance their chances of success. Nonetheless, *in an atemporal scenario, threat level, understood as the relative distribution of capabilities, will promote innovation.* These are, of course, conjectures which need further investigation.

That being said, this study sustains that in a ceteris paribus scenario, threat will have a directly proportional relation with innovation, as it is the very structural incentive that causes it. Innovative-capable states will increasingly innovate in the face of increasing threat. Pace and scale of innovation will also increase in relation to increasing threat. It is argued here that factors like geography, perception, intentions and external-balancing options do not affect the level of threat in absolute terms, derived from the distribution of power. However, as has been argued, some factors do affect state behavior. The most obvious is geography, the choice for land or a sea-based strategy, for example. However, this does not alter the basic systemic pressure to innovate. External balancing options, on the other hand, seem to have a potential large effect on a state's response. The availability of balancing options may lead a state to bandwagon or buck-pass instead of innovating or emulating. Regardless of this effect, in theoretical terms, one can reasonably assume that this does not change the direct positive relation between threat and innovation in general terms.

Concluding Remarks

In this study, I have proposed to investigate the relation between threat and innovation in theoretical terms. In this sense, I have attempted to construct propositions regarding state behavior when faced with systemic pressure. Systemic incentives, through threat, generate development. In the first topic, I backed this argument with a substantial amount of literature ranging from those who investigate the relation between interstate rivalry and the advent of capitalism towards those who attempt to explain the sociogenesis of states and the international sources of domestic behavior. As competition derived from the system increases, the states are expected, although not obligated, to engage in balancing behavior. Balancing options include both engagement with other states or internal efforts of mobilization of resources and strategic choices. Here I have focused mainly on the debate of internal balancing since my objective was to discuss innovative behavior.

This article was divided into topics that represent a temporal analysis of the object of inquiry. In this sense, the first section was dedicated to a perspective on systemic pressure and material development. Different theoretical perspectives attribute to unit competition the development of domestic material capabilities and forms of organization. External forces will constrain and compel state behavior. Section two was dedicated to a more systematic review of state response to the international system. In this sense, a clearer connection between systemic imperatives and forms

of state behavior, such as innovation, was made. In order to establish a sounder causal link between systemic pressure and innovation, however, one has to identify the way in which the system influences state behavior. This is translated into a variable, namely, the level of threat, subject of the discussion made in the third topic. Level of threat, besides possible different observable attributes and components was here defined as the relative distribution of material capabilities, or in more general terms, the states position in the system's distribution of power. A positive and strong causal relation was established between level of threat and innovation. At this point, some further considerations will be made.

My main premise is the following: mainly innovative-capable states will militarily innovate in a directly proportional relation to the level of threat, measured in terms of the relative distribution of power. Hence, *ceteris paribus*, the greater the level of threat, the more likely an innovation will succeed. Large-scale projects, as the technological pillars of innovation, will be more likely to succeed in the face of high level of threat. However, this goes beyond defense projects, *spin-offs* and dual-use equipment, it has a wider effect on innovation. Furthermore, time, pace and scale of innovation will be affected by level of threat. The larger the threat, the innovation will assume greater speed, scale and urgency. Threat requires preparedness, response and creativity.

Finally, it was further conjectured that the nuances of the relation between innovation and state behavior has different effects if one addresses temporality. Long-term systemic pressure can produce a "wave" of different innovations and development strategies and direct and short-term threats will generate specific innovative projects, for example. However, this is a matter for future research.

References

- ANDERSON, Perry. *Lineages of the Absolutist State*. New York, NY: New Left Books, 1974.
- ARRIGHI, Giovanni. "O Longo Século XX". Editora Unesp, São Paulo, 1996.
- BRAUDEL, Fernand. *The Structures of Everyday Life*. Nova York: Harper & Row, 1981.
- BROOKS, S; WOHLFORTH, W. *World out of balance*. Princeton University Press, 2008.
- DALL'AGNOL, G. F. A Obra de Theda Skocpol e o Método-Histórico-Comparativo (MHC). *Revista Conjuntura Global*, v, 8, n. 2, p. 1-13, 2019.
- DALL'AGNOL, Gustavo. *A Economia Política da Defesa*. Curitiba, Editora Appris, 2024.
- DAWOOD, L. *China's Military Modernisation: International Systemic Change through Internal Balancing? Realism in Practice*, 2018.
- DINIZ, Eugenio P. da Costa. *Clausewitz, o Balanço Ataque-Defesa e a Teoria das Relações Internacionais*. UFRJ: 2002.
- ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizador: Formação do Estado e Civilização*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.
- ELMAN, Colin. *The Logic of Emulation: The diffusion of Military Practices in the International System*. Columbia University, 1999.
- FIORI, José Luís. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. C&E, v1. n.1, 2004.
- GOUREVITCH, Peter. *The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics*. *International Organization*, v. 32, n. 4, p. 881-911, 1978.
- HERZ, John H. *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*. *World Politics*, v. 2, n. 2, p. 157-180, 1950.

- HINTZE, Otto. *The Historical Essays of Otto Hintze*. Oxford: Oxford University Press, 1975.
- KATZNELSON, Ira, MILNER, Helen, (eds.). *Political Science: State of the Discipline*.
- MARX, Karl. *Capital* v. I. Moscou: Foreign Languages Publishing House, 1959. [Ed. brasileira: *O Capital*. Sao Paulo: Abril Cultural, 1983. Coleção os Economistas.
- MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, NY: W.W Norton & Company, Inc., 2014.
- New York: W. W. Norton, p. 197– 230, 2002.
- PARENT, J.; ROSATO, S. Balancing in Neorealism. *International Security*, v. 40, n. 2, 2015.
- POSEN, B. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984.
- Realist Theory of International Politics. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- RESENDE-SANTOS, João. *Neorealism, States, and Modern Mass Army*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- RIPSMAN, Norrin M, TALIAFERRO, Jeffrey W, LOBELL, Steven E. Neoclassical
- ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, v.
- SKOCPOL, Theda. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- SNYDER, G. The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, v. 36, n.4, p 61–496, 1984.
- TILLY, Charles. *Coercion, Capital, and European States AD 990-1990*. Cambridge, Massachusetts: Basil Blackwell, Inc., 1990.
- WALT, Sphen M. *The Origins of Alliances*. New York: Cornell University Press, 1987.
- WALT, Stephen M. The Enduring Relevance of the Realist Tradition. In:
- WALTZ, Kenneth, *Theory of International Politics*. Reading, MA. Addison-Wesley Publishing Company, 1979.
- WALTZ, Kenneth. *International Politics is not Foreign Policy*. *Security Studies*, v. 6, n 1, 1996.
- WEBER, Max. *Economy and Society*, CA : University of California Press, 1978. [Ed. brasileira: *Economia e sociedade* (v.1). Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1991.



A evolução das relações sino-chilenas na nova geografia do poder mundial (1970-atualidade)

La evolución de las relaciones sino-chilenas en la nueva geografía del poder mundial (1970-actualidad)

The evolution of Sino-Chilean relations in the new geography of world power (1970-present)

1. Instituto de Ciencias de la Tierra, Universidad Austral de Chile. Núcleo DesDeh, UACH. luis.dematheus@uach.cl. Projeto Fondecyt no 1210105. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9610-8272>

Luis Fernando De Matheus¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2024v12n1p62-104

RESUMO

O objetivo do presente texto é compreender como as relações sino-chilenas evoluíram desde 1970 até a atualidade, especialmente dos anos 2000 em diante, período em que a República Popular da China (RPC) deixa de ser um país pobre e atrasado para se converter em uma enorme e poderosa potência econômica que controla a produção e a circulação global de mercadorias. O reposicionamento de RPC no tabuleiro geopolítico e geoeconômico desafia a hegemonia capitalista ocidental, e altera a geografia do poder mundial. Este trabalho relaciona o aumento da importância das relações bilaterais Chile-China às enormes transformações globais experimentadas ao longo das últimas cinco décadas, e às necessidades e interesses próprios de cada uma dessas formações socioespaciais. No final, são debatidas as possibilidades, os limites e as contradições vinculadas à maior presença chinesa no Chile, dentro dos marcos de uma nova forma de globalização que parece tomar forma no início do século XXI. Para realizar esta discussão, são utilizados dados e informações provenientes de diferentes estudos nas áreas de geografia, história, sociologia, relações internacionais e economia política, assim como documentos e informes oficiais disponíveis em periódicos e páginas web de organismos como a Aduana chilena, a Biblioteca do Congresso Nacional, o Ministério de Relações Internacionais Chileno e o seu homônimo chinês, ONU, Cepal, Banco Mundial e o Conselho Chinês para a Promoção do Comércio Internacional.

Palavras-chave: Chile; China; Relações bilaterais; Globalização Instituída por China; Geografia do Poder Mundial.

RESUMEN

El objetivo del presente texto es comprender cómo las relaciones sino-chilenas han evolucionado desde 1970 hasta la actualidad, especialmente de los años 2000 en adelante, período en que la República Popular China deja de ser un país pobre y atrasado para convertirse en una enorme y poderosa potencia económica que controla la producción y la circulación global de mercancías. El reposicionamiento de China en el tablero geoeconómico y geopolítico desafia la hegemonía capitalista occidental, y altera la geografia del poder mundial.

Este trabajo relaciona el aumento de la importancia de las relaciones bilaterales entre ambos países a las enormes transformaciones globales experimentadas a lo largo de las últimas cinco décadas, y a las necesidades e intereses propios de cada una de esas formaciones socioespaciales. Al final, son debatidos las posibilidades, los límites y contradicciones vinculados a la mayor presencia china en Chile, en los marcos de un nuevo modelo de globalización que parece tomar forma en el inicio del siglo XXI. Para realizar esta discusión, son ocupados datos e informaciones provenientes de diferentes estudios en las áreas de geografía, historia, sociología, relaciones internacionales y economía política, así como documentos, publicaciones especializadas e informes oficiales disponibles en periódicos, y en las páginas web de organismos como la Aduana de Chile, la Biblioteca del Congreso Nacional chileno, el Ministerio de Relaciones Exteriores chileno y su homónimo chino, ONU, CEPAL, el Banco Mundial y el Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional.

Palabras clave: Chile; China; Relaciones bilaterales; Globalización instituida por China; Geografía del Poder Mundial.

ABSTRACT

The objective of this text is to understand how Sino-Chilean relations have evolved from 1970 to the present, especially from the 2000s onwards, a period in which the People's Republic of China ceased to be a poor and backward country to become a huge and powerful economic power that controls the production and global circulation of goods. China's repositioning on the geoeconomic and geopolitical chessboard challenges Western capitalist hegemony and alters the geography of world power. This paper relates the increased importance of bilateral relations between the two countries to the enormous global transformations experienced over the last five decades, and to the needs and interests of each of these sociospatial formations. In the end, the possibilities, limits, and contradictions linked to the greater Chinese presence in Chile are debated, in the frameworks of a new model of globalization that seems to take shape at the beginning of the 21st century. To carry out this discussion, data and information from different studies in the areas of geography, history, sociology, international relations, and political economy are used, as well as documents, specialized publications and official reports available in newspapers, and on the web pages of organizations such as the Chilean Customs, the Library of the Chilean National Congress, the Chilean Ministry of Foreign Affairs and its Chinese counterpart, the UN, ECLAC, the World Bank and the China Council for the Promotion of International Trade.

Key-words: Chile; China; Bilateral Relations; Globalization Instituted by China; Geography of Word Power

Introducción:

Las relaciones entre Chile y la República Popular China (RPC) fueron normalizadas en 1971, en medio a un contexto global caracterizado por grandes tensionamientos geopolíticos y reposicionamientos estratégicos derivados de la Guerra Fría, y por una enorme crisis de sobreacumulación del capitalismo, cuyos desdoblamientos redundarían posteriormente en el giro neoliberal (Harvey, 2008). Desde entonces, los acercamientos políticos y el volumen del intercambio comercial entre ambas naciones han crecido enormemente, sobre todo a partir de los años 2000, acompañando una tendencia que se repite con diversos países

latinoamericanos, con los cuáles RPC se ha establecido como principal socio a nivel económico. El objetivo del presente texto es realizar una breve revisión de la evolución de las relaciones sino-chilenas, desde 1970 hasta la actualidad, enmarcando el aumento de la presencia china en la economía chilena durante este período dentro de las profundas transformaciones experimentadas en la geografía del poder mundial.

Tomando como base la teoría marxista de la sobreacumulación propuesta por David Harvey, la teorización del sistema-mundo y de los ciclos sistémicos de acumulación elaborada por Giovanni Arrighi y la conceptualización de Globalización Instituida por China que viene siendo desarrollada por autores como Elias Jabbour, Javier Vadell, entre otros, se parte del supuesto que la economía-mundo actual asiste al aumento de las contradicciones internas asociadas a la forma como el capitalismo occidental se reproduce, señalando para los límites históricos del ciclo de acumulación estadounidense. Al mismo tiempo, el “socialismo de mercado chino” (Jabbour & Gabrielle, 2021; Herrera & Long, 2021)² comienza a dictar el ritmo de la economía mundial, abriendo camino para el nacimiento de una nueva era, que el historiador inglés Peter Frankopan (2019) llama de “siglo asiático”.

En esta instancia, se busca sistematizar algunos de los principales acercamientos políticos y acuerdos económicos tejidos entre China y Chile en los últimos cincuenta años, situándolos en un relato que permite entender cómo esos han evolucionado en relación tanto con las condiciones globales engendradas por el proceso histórico de acumulación, como con las necesidades e intereses propios de cada una de esas formaciones socioespaciales (Santos, 2014), en sus diferentes etapas de desarrollo. Para esto, son ocupados datos e informaciones provenientes de estudios sobre las relaciones bilaterales sino-chilenas, así como documentos, publicaciones especializadas e informes oficiales disponibles en las páginas web de organismos como la Aduana de Chile, la Biblioteca del Congreso Nacional chileno, el Ministerio de Relaciones Exteriores chileno, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, ONU, CEPAL, Banco Mundial y el Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional.

Para facilitar el análisis, estas relaciones son organizadas en dos grandes períodos:

1970-1990:

Del inicio de la crisis de sobreacumulación de los años 1970 hasta el inicio del proceso de globalización neoliberal. Dentro de este cuadro general, las relaciones son subdivididas en dos etapas:

- 1.1) 1970-1973: los años marcados por la Unidad Popular en Chile, y por el inicio de una política internacional más activa por parte de China, lo que permitió normalizar las relaciones bilaterales entre ambas naciones;
- 1.2) 1973-1990: en medio a la dictadura civil-militar chilena y a las grandes reformas políticas y económicas introducidas en China después de la ascensión de Deng Xiaoping al poder.

2. De acuerdo con esos autores, el “socialismo de (o con) mercado” configura una nueva Formación Económica-Social, en la cual diferentes modos de producción conviven dialécticamente. Su carácter socialista se expresa, entre otras cosas, en la mantención de un potente sector público (cuya función es totalmente estratégica para la economía), y en el control del Estado sobre la propiedad de la tierra, sobre el sistema financiero-bancario, y sobre el comercio exterior.

1990-hoy: De la “globalización neoliberal” al inicio de la “globalización instituida por China”. Durante esos años, las relaciones sino-chilenas experimentaron un enorme crecimiento, siendo ordenadas en tres etapas:

- 2.1) 1990-2000: junto con el retorno de la democracia en Chile y el fortalecimiento del proceso de modernización socialista chino puesto en marcha en las décadas anteriores;
- 2.2) 2000-2010: inicio de la expansión global de la economía china y mayor acercamiento con América Latina;
- 2.3.) 2010-actual: momento en que China se consolida como el principal motor de la economía global, tornándose el mayor socio comercial de Chile.

Al final, son examinadas las posibilidades, los límites y contradicciones vinculados a la mayor presencia china en Chile, en los marcos de un nuevo modelo de globalización que parece nacer en los albores del siglo XXI. A partir de este análisis, se espera contribuir a un mejor entendimiento de las relaciones sino-sudamericanas en la nueva geografía del poder mundial que viene siendo configurada actualmente. Es importante señalar que las reflexiones e investigaciones aquí expuestas son parte del proyecto Fondecyt no 1210105.

Las relaciones entre Chile y la República Popular China entre 1970 y 1990: De Allende a Pinochet; De Mao a Deng.

1970-1973:

En el inicio de los años 1970, el mundo – aun dividido en dos grandes esferas de influencia – experimentaba grandes perturbaciones. En el occidente, después de los “treinta gloriosos años” de crecimiento sostenido de la post guerra, el capitalismo en su etapa fordista-keynesiana pasaba por una enorme crisis de sobreacumulación³ (Harvey, 2007, 2008). La crisis alteró el conjunto de relaciones comerciales, productivas, tecnológicas y financieras erigido al final de la Segunda Guerra Mundial, especialmente después del fin del sistema de regulación de *Bretton Woods* (Beluzzo, 2016) y de la crisis del petróleo de 1973. Esta situación puede ser interpretada como la “crisis señal” (Arrighi, 2015) que, abriendo las puertas a la financiarización de la economía-mundo capitalista, marcó el comienzo de la etapa final del ciclo sistémico de acumulación estadounidense. Del otro lado del espectro ideológico, el bloque comunista asistía desde el inicio de los años 1960 a un aumento de las tensiones políticas internas, lo que culminó en la ruptura de relaciones entre URSS y China y, posteriormente, entre URSS y Albania.

Mientras tanto, la periferia global conocía un período de bastante ebulición, y, animada por los ejemplos cubano y chino, diversos países en América Latina, África y Asia asistían a la eclosión de una serie de movimientos revolucionarios y/o anticoloniales. Para contener a esta ola, el imperialismo estadounidense pasó a intervenir más directamente, especialmente en América Latina, considerada su tradicional “patio trasero”. Dentro de este conturbado contexto histórico, las relaciones entre RPC y Chile, que hasta aquel momento eran muy limitadas, van a conocer

3. De acuerdo con la interpretación de Harvey (2010, 2014), el capitalismo enfrenta periódicamente crisis de sobreacumulación, es decir, cuando existe un exceso de capital parado que necesita ser puesto nuevamente en movimiento.

un giro, aprovechando los realineamientos geopolíticos y geoestratégicos que estaban siendo generados en la economía-mundo, así como también las coyunturas internas de cada una de esas naciones, que se mostraban favorables a este acercamiento.

En RPC, pasados los contradictorios y conflictivos años de la revolución cultural (Lin, 2012; Herrera & Long, 2021; Moreno, 2018; Ríos, 2021), Mao Zedong ponderaba la necesidad de cambiar los rumbos del proceso de modernización socialista chino. Al paso que promovía transformaciones internas, el PC chino avanzaba con una política externa más activa, que buscaba tanto acercarse a los países capitalistas occidentales⁴, como construir un modelo de cooperación con los países periféricos basado en la solidaridad económica y comercial (Matta, 1991). Para esto, fue de crucial importancia la aprobación, en 1971, de la resolución 2758 de la ONU, en la cual la RPC pasó a ser reconocida oficialmente como único representante legítimo del pueblo chino frente a las Naciones Unidas.

Paralelamente, con la elección de Salvador Allende en 1970, Chile también vivenciaba gran agitación. Bajo el gobierno de la Unidad Popular, el “camino democrático al socialismo” prometía alterar radicalmente la forma como el país se estructuraba, generando grandes expectativas y tensiones, tanto interna como externamente. En términos de política exterior, el país se incorporaba al *Movimiento No Alineados* en la calidad de miembro pleno. Con esto, quedaba manifiesta su intención de superar el tradicional alineamiento con los Estados Unidos (Matta, 1991).

Así, en enero de 1971, aprovechando las condiciones históricas y las necesidades específicas de cada formación socioespacial – en que Chile tanteaba otros caminos para la construcción de un modelo de desarrollo económico socialista, soberano y popular, y China trataba de ampliar su participación internacional y profundizar sus lazos con los países periféricos – las relaciones entre ambos países fueron normalizadas. Con esto, Chile se convirtió en el primer país sudamericano a establecer relaciones oficiales con la RPC. Este hecho suele ser recordado por los chinos como algo transcendental, “que ha dejado profundas repercusiones en el posterior desarrollo de los vínculos entre China y América Latina” (Yang, 2011).

Ahora bien, a pesar de algunas afinidades ideológicas que permitieron normalizar y avanzar con relaciones bilaterales más fluidas durante 1970 y 1973 (Schmidt, 2011), es preciso considerar que había cierta tensión en el seno del gobierno chileno entre sectores políticos que defendían mayores vínculos con RPC, y aquellos otros que preferían relacionarse con la URSS. Por otro lado, los chinos también expresaban alguna preocupación con las contradicciones y las fragilidades del gobierno de la Unidad Popular (UP), y de una posible simpatía que este podría nutrir con el campo soviético (Matta, 1991). Sea como fuere, las necesidades económicas acabaron primando por sobre cualquier posible diferencia o desacuerdo entre los países. Para Chile, el mercado chino representaba un potencial enorme que (a largo plazo) permitiría avanzar con los propósitos de construcción de un Estado popular, sustentado en un fuerte sector estatal, con grandes empresas de área social actuando en áreas clave, como la gran minería y el comercio exterior. Ya para RPC, el intercambio con Chile se

4. Es en este momento que el presidente Nixon, de los Estados Unidos realiza un viaje a China en 1973, iniciando un proceso de normalización de las relaciones que se va a completar en 1979, durante el gobierno Carter.

articulaba con las necesidades de su economía, que, en aquel momento, buscaba abrirse al mundo y modernizarse.

Así, durante los breves años de la UP, la normalización de las relaciones con RPC culminó en la firma de importantes acuerdos bilaterales, como el Convenio Comercial de 1971,⁵ el Acuerdo de Telecomunicaciones (1971)⁶ y el Convenio de Cooperación Económica y Técnica (1972)⁷. En términos de balance comercial, a pesar de relativamente reducido, el comercio sino-chileno mostraba perspectivas de crecimiento. Chile exportaba cobre elaborado y semielaborado, sales de cobre en forma de fungicida, mercurio, ferroaleaciones, lana, cuero y celulosa, mientras que importaba de China productos industriales elaborados y tecnología para los proyectos que interesaban a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y a la Oficina de Planificación (ODEPLAN) (Matta, 1991).

1973-1990

Inicialmente, tras el golpe cívico-militar que instauró la dictadura de Augusto Pinochet en Chile el 11 de septiembre de 1973, la aproximación de este país con RPC experimentó un claro enfriamiento (Schmidt, 2011). A pesar de esto, en ningún momento las relaciones entre Pekín e Santiago fueron interrumpidas, pese a las desconfianzas mutuas y a las enormes diferencias ideológicas entre ambos regímenes. La continuidad de las relaciones sino-chilenas durante la dictadura debe ser comprendida en función de los cambios políticos y económicos verificados entre mediados de los años 1970 y la década de 1980. De acuerdo con Álvarez (2020), es posible dividir las relaciones entre Chile y RPC durante este período en dos etapas: la primera, que va del 11 de septiembre de 1973 hasta 1978; y la segunda, que tiene inicio en 1978 y se extiende hasta 1989.

La primera fue marcada por algunos acercamientos, mucha tensión y desconfianza. De un lado, a pesar de no haber emitido ninguna condena oficial al golpe ocurrido en 1973⁸, China mantuvo una postura crítica respecto a la política interna chilena. Por otro lado, Chile se mostraba vacilante respecto a RPC, acercándose vez u otra a Taiwán, que desde primera hora buscó afirmar su alineamiento con la dictadura chilena, presionando para el restablecimiento de vínculos oficiales entre Santiago y Taipéi. No obstante, aunque frías y titubeantes, las relaciones entre Chile y la RCP entre 1973 y 1978 fueron mantenidas y conocieron algunos hitos importantes: En 1975, por ejemplo, ocurrió la visita a Pekín del Embajador Extraordinario y Plenipotenciario chileno, Ricardo Claro. Este viaje – el primer desde 1973 – “concretó la venta de salitre y cobre; confirmó la realización de la primera reunión de la Comisión Mixta China-Chile y promovió la invitación de empresarios chilenos a la Feria de Cantón” (Álvarez, 2020, p. 3075). Ya en 1977, fueron promulgados los convenios de Crédito de Mercancías y de Cooperación Económica y Técnica, que habían sido firmados originalmente en 1972.

En 1978, fue realizada la primera visita de alto nivel desde el inicio de la dictadura, con el viaje a China del ministro de relaciones exteriores de Chile, Hernán Cubillos. En esta ocasión, se promovió un encuentro de la delegación chilena con el entonces Viceprimer ministro de China,

5. Decreto 153, de 11 de marzo de 1977. Aprueba el Convenio de crédito de mercancías entre el gobierno de la República de Chile y el gobierno de la República Popular de China. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=400412>. Acceso em 20 de janeiro de 2024.

6. Decreto 620, de 24 de agosto de 1971. Promulga el Convenio Internacional de Telecomunicaciones. Disponible en: <https://www.leychile.cl/navegar?id-Norma=400587>. Acceso em 18 de janeiro de 2024.

7. Decreto 152, de 11 de marzo de 1977. Promulga el Convenio de Cooperación Económica y Técnica entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Popular China. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=400410>. Acceso em 18 de janeiro de 2024.

8. Esto tiene relación con la política exterior china, de no interferencia en los asuntos internos de otros países.

Deng Xiaoping, lo que, sin duda, “marcó el devenir de las relaciones y el desarrollo de una más fluida comunicación entre ambos países” (Álvarez, 2020, p. 3083). Este viaje inauguró la segunda etapa de las relaciones sino-chilenas durante la dictadura, perdurando hasta 1989. A la diferencia de la etapa anterior, esos años fueron marcados por un acercamiento bastante pragmático por parte de ambas naciones, que experimentaban profundos cambios en su economía y necesitaban ampliar su abanico de socios comerciales internacionales.

Es importante señalar que, en aquel entonces, China asistía al inicio del proceso de reforma y apertura que permitió al país convertirse en la potencia que es hoy. Cuando asume el timón del país, en 1978, Deng tenía un objetivo claro: transformar a RPC en una poderosa potencia socialista, con una agricultura, una industria, una defensa nacional y una ciencia y tecnología modernas (Deng, 1984). Bajo esta orientación, fueron puestas en marcha diversas reformas que permitieron al socialismo chino integrarse al naciente proceso de globalización neoliberal. En ese sentido, entre fines de los años 1970 y el inicio de los años 1980, China – de modo planificado por el Estado – se abrió al capitalismo internacional, pasando por un rápido proceso de modernización y urbanización (Chang, 1981). Al mismo tiempo, el país pasó por una profunda reestructuración en la estructura de la propiedad (Jabbour & Gabriele, 2021; Rios, 2021).

Chile, por su parte, había se convertido en el primer laboratorio mundial del neoliberalismo, y tras la política de choque puesta en marcha entre 1975 y 1978, el país pasó a sustentarse cada vez más en la exportación de productos agrícolas y minerales (Gárate, 2012; De Matheus, 2016). Asimismo, en términos de política externa, la dictadura chilena buscó reposicionarse estratégicamente, volcándose hacia la cuenca del Pacífico (Matta, 1991). Sin duda, RPC representaba un mercado consumidor promisor para los países exportadores de recursos y materias-prima, y era importante al régimen chileno mantener relaciones cordiales con el gigante mercado asiático.

Así, entre 1978 y 1989 fueron realizados diversos acercamientos y firmados importantes acuerdos de cooperación económico-comercial, tecnológica, cultural y científica, como el Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica, firmado en 1980⁹, y el acuerdo de sociedad mixta entre compañías de cobre chino-chilenas, a través de la *Beijing Santiago Copper Tube Company Limited*, firmado en 1987 (Biblioteca do Congreso Nacional, 2018). Pero, a pesar de todo esto, hasta 1990, las relaciones comerciales entre Chile y China, aunque crecientes, siguieron tímidas, como se puede ver en la siguiente tabla, elaborada para un estudio que fue publicado en 2021 por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura chileno (ODEPA).

9. Decreto 778, de 7 de setembro de 1981. Promulga o Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica suscrito entre los gobiernos de las repúblicas de Chile y China. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=15550&idParte=0&idVersion=>. Acesso em 12 de dezembro de 2023.

BALANCE COMERCIAL ENTRE CHILE Y CHINA: 1971 – 1990 (en millones de US\$)

	1971	1975	1980	1985	1990
Exportaciones mundo	962	1552	4671	3823	8631
Exportaciones China	6	12	105	125	31
Importaciones mundo	1166	1338	5821	2743	7023
Importaciones China	2	1	21	24	57

Figura 01: Adaptado de Reyes, A. & Guerrero, A., 2021.

2. Las relaciones sino-chilenas entre fines del siglo XX y el comienzo del siglo XXI: de la “globalización neoliberal” a la “globalización instaurada por China”

1990-2000

La crisis de sobreacumulación de la década de 1970 forzó un cambio radical en el régimen global de acumulación capitalista, en un movimiento marcado por la desregulación de los mercados, por la privatización generalizada, por la financiarización de la economía y por enormes cambios tecnológicos y organizacionales, que generaron posibilidades cada vez mayores de movilidad geográfica de la producción, y el incremento de los flujos de circulación de capital, información y mercancía a escala global. Este movimiento que permitió renovar las condiciones de acumulación, si bien tuvo inicio en los años 1970, solamente fue consolidado en los años 1990, con la globalización neoliberal.

En aquel entonces, la imposición de las medidas del Consenso de Washington a los países de América Latina, juntamente con el colapso de la Unión Soviética y el desmantelamiento del socialismo en el Este europeo generaron nuevos y muy preciosos espacios de acumulación para que el capital sobreacumulado estadounidense pudiera fluir. Los Estados Unidos parecían haber ganado “la guerra”, y el capitalismo se mostraba una realidad global incontestada. Esta situación inauguró una especie de *belle époque*¹⁰ estadounidense parecida con la que Europa había vivido cien años antes (Arrighi, 2015).

Dentro de un cuadro general que sugería “el fin de la historia”, comienza a ser inaugurado otro capítulo en las relaciones sino-chilenas. De este lado del Pacífico, el inicio de la década de 1990 vino junto con el retorno de la democracia a Chile. En términos políticos, sociales y culturales, el país parecía superar la dictadura. No obstante, en lo que se refiere al modelo económico impuesto a fuerza por los militares, este fue profundizado y complejizado (Gárate, 2012; Garretón, 2013). Sustentado en la financiarización, en la privatización y en la exportación de *commodities*, este camino llevó al crecimiento económico del país (el “jaguar” de América), y los gobiernos democráticos trataron de perfeccionarlo, complementando el neoliberalismo con políticas sociales compensatorias (Gárate, 2012; De Matheus, 2016). Para garantizar el crecimiento de su economía, Chile, un país con un mercado interno limitado, requería de más lugares donde colocar su producción (Schmidt, 2011).

Del otro lado del Pacífico, RPC se encontraba cada vez más imbricada en los mercados y en los circuitos globales de producción, y muchos

10. De acuerdo con la interpretación de Giovanni Arrighi (2015), la “*belle époque*” del capitalismo neoliberal norteamericano, representaba, en verdad, el preludio de la etapa final del ciclo de acumulación estadounidense (Arrighi, 2015).

11. Como parte de este acercamiento, han sido realizados viajes y encuentros de lo más alto nivel entre ambas naciones, con destaque para la visita oficial del presidente chino Yang Shangkun a Chile en 1990; el viaje a China en 1992 del presidente Patricio Aylwin; y la visita a China del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en 1996.

12. Decreto 623, de 15 de maio de 1991. Acuerdo sobre exención de visas en los pasaportes diplomáticos, de servicio y oficiales entre la República de Chile y la República de China. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=14702&idVersion=1991-09-28>. Acesso em 10 de julho de 2023.

13. Decreto 1552, de 3 de dezembro de 1992. Promulga el Acuerdo con la República Popular China por el que se establece el plan ejecutivo de intercambio cultural. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=18062>. Acesso em 20 de agosto de 2023.

14. Decreto 920, de 14 de outubro de 1995. Aprueba Convenio entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República de China relativo al fomento y protección recíproca de inversiones. Disponível em: <https://nuevo.leychile.cl/servicios/Navegar/scripts/exportarProyectos?idNorma=16210&idParte=&idVersion=undefined&formato=pdf>. Acesso em 20 de agosto de 2023.

15. Decreto 1629, de 7 de novembro de 1996. Promulga o Convenio con la República Popular China sobre Cooperación en el Área Espacial. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=60348&idParte=0>. Acesso em 20 de agosto de 2023.

16. Decreto 1628, de 27 de janeiro de 1997. Promulga el Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica en el Área Agropecuaria con la República Popular China. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/Consulta/vinculaciones/modificacion?idNorma=60347&fechaVigencia=1997-01-28&npagina=1&itemsppagina=10&sentidoVinculacion=concordancia>. Acesso em 20 de agosto de 2023.

apostaban que el país seguiría el mismo camino adoptado por la URSS. Sin embargo, a pesar de sus contradicciones, lejos de representar una capitulación al capitalismo, la “estrategia denguista” de aprovecharse de las brechas abiertas por la globalización neoliberal para potenciar el socialismo resultó exitosa, y China experimentaba un ritmo de industrialización y urbanización sin precedentes, sobre todo en las regiones más cercanas al litoral. Este crecimiento pasó a demandar cantidades cada vez mayores de alimentos, energía y recursos (Chang, 1981).

Así, durante los años 1990, en medio a un escenario de enorme desarrollo urbano e industrial en China, y de fortalecimiento del modelo agro-minero exportador chileno, fueron realizados varios acercamientos políticos e institucionales con el objetivo de ampliar y fortalecer las relaciones sino-chilenas¹¹. Como resultado de este esfuerzo, en 1991 fue promulgado el acuerdo sobre exención de visas en los Pasaportes diplomáticos, de servicio y oficiales, entre ambos países¹² y se estableció el plan ejecutivo de intercambio cultural para los años 1991-1993¹³. En 1995, fue formalizado el convenio relativo al fomento y protección recíproca de las inversiones¹⁴. Ya en 1996 fue firmado el acuerdo sobre cooperación en el área espacial¹⁵, y, en 1997, el acuerdo de cooperación científica y técnica en el área Agropecuaria¹⁶.

2000-2010

A principios de los años 2000, el proceso de modernización socialista chino se afincó y accedió a otro nivel. Tras dos décadas de crecimiento a una media anual de cerca de 9% (Ríos, 2021), China no solo se modernizó como empezó a expandir su economía, estableciéndose paulatinamente como una de las principales potencias económicas del naciente siglo XXI (De Matheus & Almonacid, 2024). En 2001, bajo el gobierno de Jiang Zemin, RPC pasó a formar parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo que representó un enorme paso en su integración internacional (Ríos, 2021). Para esto, contó con el apoyo inmediato de Chile, que, además, también fue uno de los primeros países a reconocer a China como una “economía de mercado”.

Asimismo, RPC iniciaba un proceso de transformación cualitativa de su modelo de desarrollo, de modo de enfrentar las contradicciones engendradas por su proceso de modernización, especialmente en lo que se refiere al acceso desigual a los servicios públicos, a la precarización y la sobreexplotación de los trabajadores (sobre todo urbanos), al incremento de la desigualdad social y regional, y al aumento de la contaminación ambiental (Ríos, 2018, 2021; Rosales, 2020). La nueva orientación de la política económica china fue bosquejada durante el gobierno de Hu Jintao. De tendencia confucionista, Hu buscó equilibrar el crecimiento económico con mayores preocupaciones sociales y ambientales, orientándose por la idea de construir una “sociedad armoniosa”. Bajo su mandato, la economía china creció a un 10,7 % de media anual, pasando del sexto puesto al segundo en el ranking mundial (De Matheus & Almonacid, 2024).

Respecto a las relaciones comerciales con Chile, luego después de poner en marcha su política de expansión global (*Go Out Policy*), China

ya despuntaba como uno de los principales socios económicos chilenos, y en poco menos de una década acabó por desplazar a potencias como Estados Unidos y Japón, tornándose el mayor socio comercial del país. El aumento de la importancia china para la economía chilena durante la primera década del siglo XXI queda evidenciado en el gráfico a seguir, que muestra la evolución de los tres principales destinos de las exportaciones nacionales entre los años 1991 y 2021.

Figura 02: Elaboración propia en base a datos del World Integrated Trade Solution (Banco Mundial).



Un hito fundamental para el fortalecimiento de las relaciones comerciales sino-chilenas durante la primera década del siglo XXI fue el establecimiento del Tratado de Libre Comercio con China (TLC).¹⁷ Las negociaciones de este tratado comenzaron en junio de 2002, cuando el gobierno chino propuso al chileno que ambos países establecieran un acuerdo comercial bilateral de grande alcance. En la cumbre de la *Asian Pacific Economic Cooperation* (APEC) de 2004, celebrada en Santiago de Chile, esta tratativa avanzó. En 2005, después de algunas rondas de negociaciones, el TLC fue finalmente firmado por los ministros de Relaciones Exteriores de Chile, Ignacio Walker, y su par chino, Bo Xilai, en presencia de los presidentes Ricardo Lagos y Hu Jintao. El TLC pasó a entrar en vigor en octubre de 2006, implicando, entre otras cosas, la desgravación del 92% de las exportaciones chilenas y el 50% para las exportaciones chinas, lo que permitió potenciar el comercio bilateral, que desde entonces no paró de crecer. El siguiente gráfico ilustra bien el aumento del comercio entre Chile y China tras el TLC:

17. Decreto 317, de 21 de agosto de 2006. Promulga el Tratado de Libre Comercio con el Gobierno de la república Popular China. Disponible em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=253498>. Acesso em 09 de dezembro de 2023.

Figura 03: Elaboración propia en base a datos del COMTRADE (ONU).



18. El Instituto Confucio es un organismo sin ánimo de lucro ligado al Ministerio de Educación chino, cuya misión principal consiste en la enseñanza del chino y la divulgación de la cultura china. Esta estrategia de divulgación pasó a ser puesta en marcha a partir de 2004, durante el gobierno de Hu Jintao.

El aumento de las relaciones económicas vino de la mano de un mayor acercamiento político entre ambos Estados. En 2004, este vínculo se estableció a nivel de Asociación de Cooperación Integral. Al mismo tiempo, durante este período fueron realizadas diversas visitas oficiales de jefes de Estado de ambos países. Además, entre 2000 y 2010, Chile y China han firmado varios acuerdos de cooperación en las áreas de educación y cultura, promoviendo el intercambio de estudiantes, docentes y expertos en diversos campos del conocimiento. Para esto, los Institutos Confucio¹⁸ han jugado un rol muy importante. El primer Instituto Confucio fundado en Chile fue el de la Universidad Santo Tomás (UST), de Viña del Mar, en abril de 2008. En 2009 fue creado el Instituto Confucio de la Pontificia Universidad Católica. En 2014, fue inaugurada en Santiago de Chile la sede regional del Centro de Institutos Confucio para América Latina (CRICAL) (Biblioteca del congreso Nacional, 2018).

Es importante señalar que el fortalecimiento de las relaciones económicas, políticas y culturales entre estas naciones se relaciona directamente con el aumento de la importancia estratégica que asume América Latina para la política externa del país asiático durante la primera década del siglo XXI. En un momento que la economía china se expandía, la región asistía a la ascensión de una serie de gobiernos progresistas, contribuyendo para que las relaciones sino-latinoamericanas cobrasen mayor transcendencia y entrasen en una “nueva etapa de desarrollo integral” (Lee, 2011; Hongying, 2011). De acuerdo con el analista Xulio Ríos, esta nueva estrategia apuntaba a “un salto cualitativo señalando la disposición de China a participar de forma activa en las transformaciones de la región sumando no solo oportunidades de desarrollo sino también sellando una alianza para catapultar su proyección política global” (Ríos, 2018, p.266).

Un marco definidor de esas relaciones fue la publicación, en 2008, del primer Libro Blanco hacia América Latina y Caribe. En este documento, el gobierno chino señalaba las intenciones de desarrollar

múltiples interacciones con la región – desde lo político hasta lo militar – de modo de construir una sólida relación de beneficios mutuos. A partir de aquel instante, se estableció una asociación estratégica sistemática con los países latinoamericanos a largo plazo. La asociación estratégica es un acuerdo que hace referencia a un alto nivel de profundización de relaciones diplomáticas (Ríos, 2019). Este tipo de asociación se manifiesta en vínculos basados en una agenda de cooperación que puede ser políticamente amplia, dependiendo de la voluntad y compromiso de los actores. Para China una asociación estratégica es un mecanismo que articula su proyecto de desarrollo interno con la cooperación exterior. En mandarín, los chinos definen este nexo como una relación de compañero estratégico (“*Zhanlue Huoban Guanxi*”) (Chen & Li, 2017).

2010-actual

Mientras que el socialismo de mercado chino se fortalecía y marcaba cada vez más presencia en la economía-mundo del siglo XXI, las contradicciones del capitalismo estadounidense fueron acumulándose – tanto en el plan interno como externo – dejando para tras la sensación de bonanza y júbilo experimentada al final del siglo XX, cuando EE. UU. parecía triunfar sin adversarios (De Matheus & Almonacid, 2024). Luego de la crisis financiera que impactó fuertemente a los países capitalistas centrales en 2008, RPC se consolidó de vez como el principal motor de la economía global, convirtiéndose en el principal socio comercial de más de 120 países. En 2010, China superaba a los Estados Unidos como el país más industrializado del mundo, y en 2011 se tornó el primer exportador del planeta, alcanzando el 10,4% del total mundial. Para el año de 2013, este país consumía el 75% del hierro producido en el mundo, el 50% de aluminio, de cobre y de zinc, y casi el 30% de la soya (Pellandra, 2019).

Debido al aumento de la presencia internacional china, algunos estudiosos vienen defendiendo el surgimiento de una nueva forma de globalización que, surgida de las entrañas de la globalización neoliberal liderada por los Estados Unidos y el capital financiero, se contrapone aquella, al poner “acento en un marco más flexible, abierto, sostenible, que sume las infraestructuras al comercio o que sea más inclusivo y corrector de las desigualdades y desequilibrios” (Ríos 2018, p.170). Orientada por la idea central de “Comunidad de destino compartida por la humanidad”, y por los principios de la coexistencia pacífica, multipolaridad y no interferencia en los asuntos internos (Zhang, 2019), la globalización instituida por China se caracteriza “por la interconectividad, inversiones en infraestructura y una superestructura institucional financiera controlada por los Estados” (Vadell *et al.*, 2019 p. 49). De un modo general, ello se viene traduciendo en la construcción de infraestructuras territoriales, grandes inversiones y en el establecimiento de políticas de cooperación, tratados comerciales regionales y acuerdos bilaterales que buscan presentar a Pekín como una alternativa al Consenso de Washington (Ríos, 2018; Rosales, 2020).

Uno de los ejemplos más reveladores de este nuevo modelo de globalización es el llamado *Belt and Road Initiative* (BRI): un enorme proyecto de desarrollo e interconectividad regional-interregional que comprende grandes

inversiones y la construcción de una serie de infraestructuras territoriales capaces de potenciar la producción y circulación global de mercancías, estrechar las relaciones económicas y profundizar los lazos de cooperación a lo largo de dos ejes principales: La Ruta de la Seda marítima (*Maritime Silk Road*) y el Cinturón de la Ruta de la Seda (*Silk Economic Belt*). Actualmente, 147 países de todo el mundo ya firmaron un acuerdo confirmando su interés de participar de la iniciativa (De Matheus & Almonacid, 2024).

Otro aspecto fundamental de la globalización con características chinas tiene que ver con la promoción y el fortalecimiento de los BRICS: un modelo de coalición transregional que fue oficializado en 2009, cuyo objetivo es construir una arquitectura política y financiera alternativa a las instituciones internacionales surgidas en la postguerra, más específicamente al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional. Inicialmente compuesto por Brasil, India, Rusia y China, los BRICS se expandieron y hoy, además de África de Sur, que pasó a hacer parte del bloque en 2011, incorporan también a Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Etiopía e Irán. Con esto, los *BRICS plus* pasaron a concentrar cerca del 45% de la población mundial, y el 28% de la economía total mundial. Además de ello, detienen parte considerable de los recursos energéticos globales, como por ejemplo el petróleo (con 44% del crudo del mundo). Según proyecciones del FMI, los países del BRICS representarán el 33,6% de la producción mundial en 2028, en comparación con el 27% del G7¹⁹.

Dentro de esta nueva geografía del poder mundial que viene siendo diseñada a partir de la expansión global de la economía china en el siglo XXI, América Latina es reposicionada y asume nueva importancia estratégica. Por este motivo, durante el gobierno de Xi Jinping, iniciado en 2013, RPC ha buscado estrechar aún más las relaciones con los países de la región. En 2014, durante la VI cumbre de los BRICS realizada en Fortaleza (Brasil), el presidente Xi anunció la política de interacción comercial del tipo “1 + 3 + 6”, en la cual las actividades chinas en América Latina deben ser guiadas por un objetivo global, utilizando como principales vehículos el comercio, los préstamos y las inversiones, concentrados en los siguientes sectores: energía y recursos, infraestructuras, agricultura, producción industrial, innovación científica-tecnológica y tecnologías de la información (Ríos, 2019). En 2015, fue realizada la primera reunión ministerial entre el Foro de la Comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños (CELAC) y China, en Pekín, y, en 2016, el PCCh publicó el segundo Libro blanco hacia América Latina y Caribe, que refuerza la idea de cooperación mutuamente beneficiosa, y pone énfasis en la promoción del desarrollo sostenible, de acuerdo con las metas definidas por la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

De ese modo, las relaciones sino-chilenas también han sido ampliadas a partir de 2010. En 2012, Chile pasó a ser considerado “socio estratégico” de China. Ya en 2016, durante una visita oficial del presidente Xi Jinping al país, esta sociedad fue elevada a la categoría de “Asociación Estratégica Integral”. En 2018, el gobierno chileno firmó su intención de participar del *Belt and Road Initiative*, y Chile ha sido el único país latinoamericano en participar de todas las cumbres de esta iniciativa. Finalmente, en 2019, tras negociaciones que empezaron en 2017, el Tratado de Libre

19. ¿Qué tan poderosos son los BRICS y qué países incorporan el bloque el 01 de enero? Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/articles/c4nyzy0dgd7o>. Acesso em 20 de enero de 2024.

Comercio firmado en 2005 fue modificado y profundizado, incorporando nuevos capítulos sobre medio ambiente y comercio electrónico, además de actualizar los capítulos sobre comercio de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros, facilitación de comercio, políticas de competencias, cooperación económica y técnica y comercio de servicios.

En términos comerciales, China se ha posicionado el mayor socio comercial de Chile. Solamente en el primer trimestre de 2021, las operaciones entre ambos países sumaron US\$ 16.472 millones, logrando un aumento de 40 % con relación al primer semestre de 2020 (Reyes, 2021). En 2021, China fue el principal comprador de los productos chilenos, con un 38,4 % de participación sobre el total de las exportaciones. Entre esos productos, se destacan los recursos mineros, especialmente el cobre y el hierro, además de frutas y pastas químicas de madera. China, por su vez, es el principal proveedor de bienes de consumo, de bienes intermediarios y de bienes de capital de Chile.



Figura 04: Elaboración propia en base a datos del Subrei, 2022.

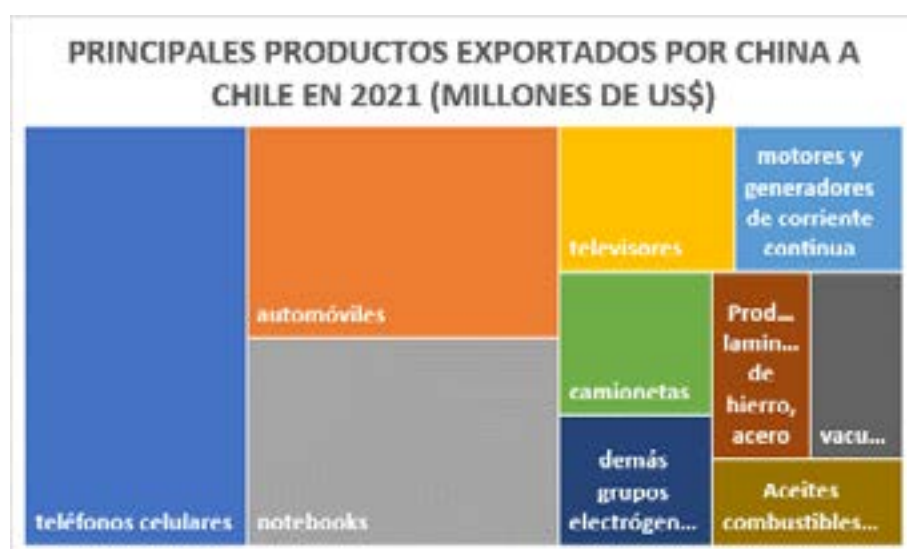


Figura 05: Elaboración propia en base a datos del Subrei, 2022.

Ahora bien, pese ser el principal socio comercial chileno, cuando se observa las inversiones directas realizadas por el capital chino en Chile, estas aun presentan volúmenes muy por debajo de países como Canadá y Estados Unidos (Calvo, 2022). De acuerdo con estudio realizado por Morales (2023), en 2022 China figuraba a penas en la posición 22 del ranking de inversiones extranjeras en Chile. No obstante, a pesar de esto, siguiendo con la estrategia desarrollada para América Latina durante el gobierno de Xi Jinping, se verifica una tendencia de alza de IED chino en Chile, caracterizada sobre todo por la fuerte presencia de empresas estatales, que representan el 66% de estas inversiones (Gálvez *et al.*, 2021), actuando especialmente en sectores como energía, minería e infraestructuras territoriales.

A modo de ejemplo, tenemos la *State Grid International Development (SGID)*, que en 2021 concretó la compra del 97,145% de la Compañía General de Electricidad (CGE), convirtiéndose en el mayor actor del sector de distribución eléctrica en Chile; la *Tianqi Lithium Corporation*, que a fines de 2018 adquirió 24 % de la compañía chilena SQM; y la *China Railway Construction Group Corporation Limited* y *China Harbour Engineering Company (CHEC)*, que vienen participando de la construcción y mejoría de diversas obras públicas. Asimismo, en lo que se refiere a la inversión de empresas privadas chinas, esta también viene en aumento, sobre todo en el sector alimentario, en áreas como la producción vinícola, frutícola y salmónidos²⁰.

El creciente aumento de la presencia china en Chile, aunque potencialmente benéfica al conjunto de la economía nacional, también engendra tensiones y contradicciones que no pueden ser ignorados. Es el caso de los recientes problemas enfrentados por la producción chilena de acero, más específicamente de una de sus empresas más emblemáticas – la Siderúrgica Huachipato – situada en la comuna de Talcahuano, región de Biobío, centro sur chileno. Fruto del brote desarrollista de los años 1940-50, cuando el Estado asumía un papel preponderante a la planificación económica y estratégica nacional, la siderúrgica Huachipato tiene sus orígenes vinculados a la Compañía de Acero del Pacífico S.A (CAP), sociedad anónima de capital mixto, conformada por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la Caja Autónoma de Amortización de la deuda Pública y accionistas particulares (Echenique e Rodríguez, 1990). La siderúrgica Huachipato inició sus operaciones en 1950, tornándose la principal fuente de acero para CAP (Rivas & Llorca-Jana, 2022).

Sin embargo, en el inicio de la década de 1980, en acuerdo con la política económica adoptada por el Estado chileno durante la dictadura empresarial-militar, la CAP (y por consiguiente la Siderúrgica Huachipato) empezó a experimentar una serie de modificaciones, que objetivaban a su privatización (Rivas & Llorca-Jana, 2022). En 1987, este proceso fue finalmente concluido, dentro de la ola de privatizaciones que liquidó a los sectores estratégicos del país en el final de la dictadura (Gárate, 2012). Evidentemente, no es el objetivo de este artículo ahondar en esta cuestión, pero es importante señalar que, desde entonces, la CAP dejó de ser una empresa de sello público, como contemplaba su proyecto original, para convertirse en un holding multinacional, que hoy está organizado

20. Acerca de esto, es posible señalar la adquisición, en 2017, de viñas del grupo Bethia por la bodega Changyu, y la compra, en 2018, de parte de la Viña San Pedro de Tarapacá por la empresa Yanghe, del Grupo Jiangsu Yanghe Distillery Co. Ltda. (Calvo, 2022). En 2019, la empresa Joyvo, perteneciente al grupo de Lenovo, adquirió la empresa Austalis Seafoods, dedicada a la reproducción, engorda y comercialización de especies salmónidas (Gálvez *et al.*, 2021).

en torno a 4 grandes negocios, siendo uno de los cuales la siderúrgica Huachipato, que, en los últimos 14 años, viene registrando pérdidas acumuladas de aproximadamente US\$ 1.000 millones.

Esta compleja situación llevó a la decisión de paralizar temporariamente sus actividades en 2024, generando incertidumbre laboral para más de 20 mil trabajadores (directos e indirectos) y enorme preocupación con el futuro de la economía de Talcahuano, que gira en torno a la siderúrgica. La crisis del acero nacional coincide precisamente con la profundización de las relaciones sino-chilenas post TLC, y con el aumento de la presencia del acero chino en los mercados mundiales, incluyendo, es claro, el chileno. Por este motivo, empresarios y trabajadores de CAP S.A. y de la siderúrgica Huachipato acusan a China de promover *dumping*, exigiendo que el gobierno chileno aumente las tasas arancelarias de las bolas de molienda y barras de acero importadas desde China, de modo de proteger a la industria nacional. Contando con amplio apoyo político y mediático, la indignación de esos sectores ha sido tan fuerte que obligó al cónsul chino en Chile, Niu Qingbao, a pronunciarse y defender la acción comercial internacional de su país²¹.

Ahora bien, los que critican a China, imputándola de prácticas de competencia “desleal”, parecen ignorar la dinámica capitalista, en que aquellas empresas que acumulan más rápidamente tienden a expulsar del mercado las que acumulan en una velocidad lenta (Harvey, 1990). En ese sentido, hay que considerar que, en los últimos treinta años – al transformarse en la mayor potencia económica y productiva del comienzo del siglo XXI – China pasó a ser el país que más produce, consume y exporta acero en el mundo. Asimismo, a la diferencia del Chile, el país socialista apostó por incrementar y modernizar sus empresas públicas, especialmente las de carácter estratégico, tornándolas grandes *players* globales, pero estrechamente vinculadas a las necesidades de desarrollo del país (Ríos, 2021; Jabbour & Gabriele, 2021).

De ese modo, China ha desarrollado una potentísima y muy moderna industria acerera nacional. De las 15 mayores industrias de acero del mundo, 8 son estatales chinas, incluyendo la principal de todas – la *China Baowu Group*. Se trata, por lo tanto, de una industria con un nivel productivo, tecnológico y científico muchísimo superior. Sin contar su escala. En 2023, *China Baowu Group* producía 199,25 millones de toneladas métricas de acero bruto contra 79,26 producidas por la segunda mayor empresa del mundo, *ArcelorMittal*, de Luxemburgo (Statista, 2022). Desde esta perspectiva, se trata de una competencia “desleal”. Pero esto no se da debido a supuestas prácticas ilegales por parte de las empresas chinas. Lo que pasa es que el “socialismo de mercado” chino (Jabbour & Gabrielle, 2021) – valiéndose contradictoriamente de las propias reglas del capitalismo – se muestra hoy superior a este, particularmente en el campo de la producción (De Matheus & Almonacid, 2024).

Según el punto de vista defendido aquí, lo que la crisis del acero nacional revela es que – si Chile quiere salvaguardar y modernizar su sector productivo, especialmente en áreas estratégicas – más que simplemente promover medidas proteccionistas (que pueden ser importantes, pero son limitadas e insuficientes), el país necesita de un nuevo

21. Embajador de China: “Ayudar a las empresas chinas a operar y cooperar en Chile, así como proteger sus derechos, es una de mis principales responsabilidades”. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/emabajador-de-china-ayudar-a-las-empresas-chinas-a-operar-y-cooperar-en-chile-asi-como-proteger-sus-derechos-es-una-de-mis-principales-responsabilidades/42LT5QX07ZFGTL6E4GOWUJDBFI/>. Acceso em 09 de abril de 2024.

modelo de planificación y desarrollo nacional – “soberano e inclusivo” (Cobarrubia, 2021) – capaz de articular soberanía, crecimiento económico, sustentabilidad y justicia social. En ese sentido, Chile puede y debe ocupar las buenas relaciones históricamente construidas con RPC para avanzar en la construcción de nuevas formas de cooperación menos asimétricas (Vadell, 2014), exigiendo, por ejemplo, mayores inversiones directas y transferencia tecnológica al país. A la diferencia de las potencias imperialistas occidentales, RPC se muestra más abierta a este tipo de relación más igualitaria y colaborativa. No obstante, para esto, es crucial que Chile tenga una mirada estratégica de largo plazo y, es claro, sepa negociar.

Consideraciones finales: las relaciones sino-chilenas durante “el siglo asiático”

Como señalado en esta ocasión, las relaciones bilaterales entre Chile y RPC – establecidas de modo pionero en 1971 – han conocido un crecimiento excepcional de los años 2000 en adelante. A partir de este momento, China, que entre los años 1970 y 1980 era un asociado casi inexpresivo de Chile, se convirtió en su principal socio económico. El enorme aumento en el volumen de las relaciones comerciales bilaterales, y también de la dependencia de la economía chilena respecto al gigante asiático, reflejan y acompañan las enormes transformaciones verificadas en la geografía del poder mundial en el comienzo del siglo XXI, “una época en la que el producto interno bruto (PIB) global se está desplazando de las economías desarrolladas del Occidente para las del Oriente en una escala y a una velocidad asombrosas” (Frankopan, 2019, p.20).

Esos cambios son leídos dentro de un contexto espaciotemporal marcado por la transición del ciclo sistémico de acumulación estadounidense hacia otra configuración geopolítica y geoeconómica global, cuyo centro pulsante se traslada en dirección a Asia y a la cuenca del Pacífico, teniendo en China su principal núcleo. Para Frankopan (2019), ya vivimos el “siglo asiático”, y las transformaciones verificadas actualmente son de tal envergadura que es posible comparar este período con los años que se siguieron a las grandes navegaciones europeas del siglo XVI. Como parte crucial de este proceso de transición de hegemonías, otra forma de globalización, “instituida por China”, toma cuerpo, engendrando nuevas posibilidades y contradicciones, especialmente a los países del llamado “sur global”.

En este sentido, el caso de Chile es emblemático, sobre todo porque este fue el primer país sudamericano en 1) reconocer a la República Popular China como única y legítima China; 2) apoyar formalmente el requerimiento de China para ser miembro de la OMC; 3) considerar a RPC como una economía de mercado y 4) firmar un TLC con China. De ese modo, era de esperarse que las relaciones sino-chilenas fuesen mucho más profundas y complejas, yendo más allá del “simple” intercambio comercial basado en la exportación de *commodities* y en la importación de productos manufacturados. Este comercio, a pesar de la tendencia superavitaria para Chile, acaba reproduciendo,

bajo otra ropa, la vieja dialéctica de la dependencia (Marini, 2008) que históricamente caracteriza la inserción nacional en la división internacional del trabajo.

Así, el desafío que enfrenta Chile entre los estertores del ciclo de acumulación estadounidense y los albores del siglo asiático es saber explorar mejor las brechas abiertas por la globalización instituida por China, aprovechando las buenas relaciones mantenidas con este país como una oportunidad para impulsar la modernización de las fuerzas productivas y de las infraestructuras territoriales de acuerdo con los intereses del Estado chileno y las necesidades del conjunto de la sociedad nacional. Seguramente, esto involucra una serie de cuestiones y complejidades, que van desde el replanteamiento del sentido del desarrollo y del tipo de Estado que se pretende construir, hasta los límites impuestos en este momento de transición en la geografía del poder mundial, en el cual el país debe saber sortear en medio de un escenario geopolítico y geoeconómico cada vez más inestable, marcado por el aumento de los conflictos y tensiones entre una potencia en ascensión y otra en declive (De Matheus, 2022; De Matheus & Almonacid, 2024).

Ahora bien, siendo Chile un país relativamente pequeño y (en términos políticos, estratégicos, ideológicos y culturales) estrechamente vinculado a las potencias capitalistas occidentales, particularmente EE. UU., ¿hasta qué punto es posible ampliar y profundizar sus lazos con China sin que esto sea visto como una amenaza a los intereses de la potencia aun hegemónica (pero en decadencia)?; ¿cómo sacar ventaja de la disputa entre China y Estados Unidos en favor de la construcción de un proyecto de desarrollo nacional soberano e inclusivo?; ¿cuál es el lugar que Chile pretende ocupar en la nueva geografía del poder mundial? Esas preguntas aun no tienen respuesta, pero deben nortear el debate.

Referencias

- ALVAREZ, Rodrigo. Política Asiática del Régimen Militar Chileno (1973-1979): La estrategia comunicacional contra el aislamiento, el caso de China. *Izquierdas*, v.50, p. 3067-3089, 2021
- ARRIGHI, Giovanni. *El largo siglo XX*. Madrid: Akal, 2015.
- BANCO MUNDIAL. **World Integrated Trade Solution**. Disponível em: <https://wits.worldbank.org/>. Acesso em 15 de outubro de 2023.
- BELUZZO, Luiz Gonzaga. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. *Economia e Sociedade*, v. 4, n. 1, p. 11–20, 2016.
- CALVO, Sofia. Inversión de China en Chile: análisis de IED de China en la última década. *Biblioteca del Congreso Nacional*, 2022. Disponível em: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32890/1/Inversion_de_China_en_Chile.pdf Acesso em 20 de novembro de 2023.
- COMISSAO ECONOMICA PARA AMERICA LATINA E CARIBE. CEPAL. **La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica**. Santiago de Chile: CEPAL, 2010.
- CHANG, Sen Dou. Modernization and China’s Urban Development. *Annals of the Association of American geographers*.v.71. n. 2, p. 202-219, 1981.
- CHEN, Yuanting; LI, Han. La nueva etapa del desarrollo constructivo de las relaciones sino-latinoamericanas. *Relaciones Internacionales*. n. 53, p. 149-163, 2017.

- CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. **La República Popular China y sus vínculos con Chile**, 2018. Disponível em: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25270/1/La_Republica_Popular_China_y_sus_vinculos_con_Chile_Mayo_2018.pdf. Acesso em: 09 de setembro de 2023.
- CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional. **Relaciones culturales entre Chile y China**, 2018. Disponível em: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26008/1/Relaciones_Culturales_Chile_China_oct2018.pdf. Acesso em 08 de janeiro de 2024.
- CHILE. Subsecretaria de Relaciones Económicas y Comerciales. SUBREI. **Indicadores macroeconómicos de China y Chile**. Disponível em: https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/fichas/china-anual.pdf?sfvrsn=13b15170_1. Acesso em 08 dezembro de 2023.
- CHILE. Subsecretaria de Relaciones Económicas y Comerciales. SUBREI. **Chile-China. Acuerdo de Libre Comercio**. Disponível em: <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes/china/>. Acesso em 03 de setembro de 2023.
- COVARRUBIAS, Faustino Gómes. **Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO, 2021.
- DENG, Xiaoping. **Textos escogidos (1975-1982)**. Pekín: Ediciones en lenguas extranjeras, 1984.
- DE MATHEUS, Luis Fernando; ALMONACID, Fabián. La nueva geografía del poder mundial: del ciclo estadounidense al siglo asiático. **Revista Venezolana de Geografía**, v.25, n.2, p. 270-286, 2024.
- DE MATHEUS, Luis Fernando. El conflicto en Ucrania y los dolores del parto de una nueva geografía del poder mundial. **Revista Geográfica de Valparaíso**, n. 59, p. 1-12, 2022.
- DE MATHEUS, Luis Fernando. Desposeer para acumular: reflexiones sobre las contradicciones del proceso de modernización neoliberal de la agricultura chilena. **Revista Mundo Agrario**, v. 17, n.34, 2016.
- ECHENIQUE, Antonia; RODRIGUEZ, Concepción. **Historia de la Compañía de Acero del Pacífico S.A.** Santiago de Chile: CAP, 1990.
- FRANKOPAN, Peter. **Las nuevas rutas de la seda: presente y futuro**. Barcelona: Editorial Crítica, 2019.
- FRANKOPAN, Peter. **El corazón del mundo**. Barcelona: Editorial Critica, 2017.
- GÁLVEZ; Recaredo; ROSSELOT, Santiago; SÁEZ, Benjamín. **Inversiones de China en el Cono Sur de América Latina**. Fundación Sol. Fundación Heinrich Böll, 2021. Disponível em: <https://cl.boell.org/sites/default/files/2022-05/ChinaConoSur2021.pdf>
- GARATE, Manuel. **La revolución capitalista de Chile (1973-2003)**. Santiago de Chile: ediciones Alberto Hurtado, 2012.
- GARRETON, Manuel. **Neoliberalismo corregido y progresismo limitado**. Santiago de Chile. Editorial Arcis, 2013.
- HARVEY, David. **Espacios del capital: hacia una geografía crítica**. Madrid: Akal, 2014.
- HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2010.
- HARVEY, David. **O neoliberalismo**. São Paulo: Loyola, 2008.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2007.
- HARVEY, David. **Los límites del capitalismo**. DF: FCE, 1990.
- HERRERA, Rémy; LONG, Zhiming. **¿Es China capitalista?** Barcelona: El viejo topo, 2021.
- HONGYING, Wu (2011). Las relaciones sino-latinoamericanas y la política exterior de China hacia la región. Em: LEE; Yun Tso HONGYING, Wu (editores). **Chile y China: cuarenta años de política exterior**. Santiago de Chile: Ril editores, 2011, p. 73-93.
- JABBOUR, Elias; GABRIELE, Alberto. **China: o socialismo do século XXI**. Boitempo: São Paulo, 2021.
- JABBOUR, Elias; DANTAS, Alexis e VADELL, Javier, Da nova economia do projeto à globalização instituída pela China. **Estudos Internacionais**, v. 9, n.4, p.90-105, 2021.
- LEE, Yu Tso (2011). Obstáculos y desafíos al surgimiento del poder blando de China en América Latina. Em: LEE, Yun Tso; HONGYING, Wu (editores). **Chile y China: cuarenta años de política exterior**. Santiago de Chile: Ril editores, 2011.p. 27-71

LIN, Chun. **China y el capitalismo global: reflexiones sobre marxismo, historia y política**. Barcelona: El Viejo topo, 2013.

MARINI, Ruy Mauro. **América latina, dependencia y globalización**. Bogotá: CLACSO / Siglo del Hombre, 2008.

MATTA, Javier Eduardo. Chile y la República Popular China: 1970 - 1990. **Estudios Internacionales** v.24, n. 95, p. 347-367, 1991.

MORALES, Pablo. Inversiones chinas en Chile: principales ámbitos y desafíos. **Biblioteca del Congreso Nacional**, 2023. Disponível em: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/35591/1/Inversiones_chinas_en_Chile_principales_a__mbitos_y_desafi__os.pdf. Acesso em 09 de janeiro de 2024.

MORENO, Julia. **China contemporánea (1916-2017)**. Madrid: Akal, 2018.

ORGANIZACAO DAS NACOES UNIDAS. ONU. **Comtrade Data Base**. Disponível em: <https://comtrade.un.org/>. Acesso em 13 de novembro de 2023.

PELLANDRA, Andrea. La nueva etapa de China y sus implicancias para América Latina. Em. AROSTICA, Pamela; SÁNCHEZ, Walter. (editores). **China y América Latina en una nueva fase: desafíos en el siglo XXI**. Santiago de Chile: Universitaria, 2019, p.21-40.

REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. Ministério de Relações Exteriores. **Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe**. Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/201611/t20161124_895012.html. Acesso em 10 de janeiro de 2024.

REYES, Angeli; GUERRERO, Aída. **Comercio silvoagropecuario entre China y Chile en 50 años de relaciones diplomáticas**. Ministerio de Agricultura. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. Odepa, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/70622/ArtComExChina2021.pdf>. Acesso em 12 de dezembro de 2023.

REYES, Angeli. **Comercio bilateral Chile – China: resultado primer semestre 2021**. Ministerio de Agricultura. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. Odepa, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/71078/ArtChina202110.pdf>. Acesso em 02 de junho de 2023

RÍOS, Xulio. **La metamorfosis del comunismo en China**. Pontevedra: Editorial Kalandraka, 2021.

RÍOS, Xulio. **El estado de las Relaciones China-América Latina**. Fundacion Carolina. Agenda 2030, 2019. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/el-estado-de-las-relaciones-china-america-latina/>. Acesso em 20 de julho de 2023.

RÍOS, Xulio. **La China de Xi Jinping**. Madrid: Editorial Popular, 2018.

RIVAS, Javier; LLORCA-JANA, Manuel. El capitalismo popular y los trabajadores de Huachipato: entre la convergencia ideológica y pragmática. **América Latina en la Historia Económica**. v.29, n.3, p.1-20, 2022.

ROSALLES, Osvaldo. **El sueño chino**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2020.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido**. São Paulo: Edusp, 2018.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2014.

SCHIMDT, Fernando. Relaciones Chile-China: 40 años. En: LEE, Yun Tso; HONGYING, Wu (editores). **Chile y China: cuarenta años de política exterior**. Santiago de Chile: Ril editores, 2011, p. 95-160.

STATISTA. **Ranking mundial de los principales productores de acero bruto en 2021, por volumen de producción**, 2022. Disponível em: <https://es.statista.com/estadisticas/600708/productores-de-acero-a-nivel-mundial-por-volumen-de-produccion/>. Acesso em 11 de abril de 2024.

VADELL, Javier; SECCHES, Daniela; BURGER, Mariana. De la globalización a la interconectividad: reconfiguración espacial en la iniciativa Belt & Road e implicaciones para el Sur Global. **Revista Transporte Y Territorio**, n.21, p. 44-68, 2019.

VADELL, Javier. Las implicaciones políticas de la relación China-América Latina: el Consenso Asiático como red de poder global y el caso brasileño. **Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales**. v.14, p. 135-161, 2014.

VADELL, Javier. A china na América do sul e as implicações do Consenso do Pacífico. **Revista de Sociologia e Política**. v. 19, p.55-79, 2011.

YANG, Shouguo. Perspectivas y algunas reflexiones sobre el desarrollo de las relaciones sino-chilenas. Em: LEE, Yun Tso HONGYING, Wu (editores). **Chile y China: cuarenta años de política exterior**. Santiago de Chile: Ril editores, 2011, p. 209-224.

ZHANG, Yuchen. **El pensamiento político del confucianismo y la construcción del Régimen Tianxia-Imperio**. Madrid, 2019. 318f. Tese (Doutorado em Filosofia) - Faculdade de Filosofia da Universidade Complutense de Madrid.

Enhancing cooperation between MERCOSUR and China for innovation



Fortaleciendo la cooperación entre MERCOSUR y China para la innovación

Renata Thiébaut

Recebido: 12 de Abril de 2024.

Aprovado: 15 de Novembro de 2024.

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2024v12n1p83-121

ABSTRACT

Since the implementation of the “Made in China 2025” and Internet Plus Initiatives, China’s Central government has focused on transforming the economy into an innovation driven. Their relative success impacted the country’s recent position in the Global Innovation Index, climbing 26 positions from 2015 to 2022. This paper discusses the importance of China’s foreign affairs approach to diminish the reliance on trade and infrastructure building and increase cooperation on science and technology particularly in Latin America in the MERCOSUR context, where the highest innovation rating is in the 50th position with Chile. Finally, this paper aims to propose enhanced cooperation between China and Latin American countries through an agreement with MERCOSUR that focuses on the Digital Economy and through joint efforts for investments and exchanges in technology and sciences-related topics in selected industries.

Keywords: trade; MERCOSUR; China; Innovation; Trading

RESUMO

Desde a implementação das iniciativas “Made in China 2025” e “Internet Plus”, o governo central da China tem se concentrado em transformar a economia em um modelo impulsionado pela inovação. Esse sucesso relativo impactou significativamente a posição recente do país no Índice Global de Inovação, subindo 26 posições entre 2015 e 2022. Este artigo discute a importância da abordagem da China nas relações exteriores para reduzir a dependência do comércio e da construção de infraestrutura, aumentando, em contrapartida, a cooperação em ciência e tecnologia, especialmente na América Latina, no contexto do Mercosul, onde a classificação mais alta em inovação é a 50ª posição, ocupada pelo Chile. Por fim, este artigo propõe uma cooperação mais aprofundada entre a China e os países latino-americanos por meio de um acordo com o Mercosul focado na Economia Digital, além de esforços conjuntos para investimentos e intercâmbios em temas de tecnologia e ciências em indústrias selecionadas.

Palavras-chave: Comércio; Mercosul; China; Inovação, Trading.

RESUMEN

Desde la implementación de las iniciativas “Made in China 2025” e “Internet

Plus,” el gobierno central de China ha centrado sus esfuerzos en transformar la economía hacia un modelo impulsado por la innovación. Su relativo éxito ha impactado la posición reciente del país en el Índice Global de Innovación, escalando 26 posiciones entre 2015 y 2022. Este artículo analiza la importancia del enfoque de China en sus relaciones exteriores para reducir la dependencia del comercio y la construcción de infraestructura, y aumentar la cooperación en ciencia y tecnología, particularmente en América Latina en el contexto del MERCOSUR, donde la calificación más alta en innovación se encuentra en la posición 50 con Chile. Finalmente, este documento propone fortalecer la cooperación entre China y los países latinoamericanos a través de un acuerdo con el MERCOSUR que se centre en la Economía Digital y mediante esfuerzos conjuntos para inversiones e intercambios en temas relacionados con tecnología y ciencias en industrias seleccionadas.

Palabras clave: comercio; MERCOSUR; China; innovación; intercambio.

1 INTRODUCTION.....

The definition of innovation as a vector of development predates gained new directions with Xi Jinping, with the philosophy of economic development, centered on innovation. The “Made in China 2025” and the Internet Plus Initiatives launched in 2015 were and still are the core government strategies to digitalize the country, through enabling infrastructure projects and investment in home grown technologies. China’s manufacturing industry was responsible to attract foreign technologies was means of technology transfer in the decades of 19802 and 1990s. After, with the advent of the internet and the need to leverage from the growth of the e-commerce activities in late 1990s, both initiatives drastically impacted China’s industrial modernization across ten main sectors, reducing the reliance on foreign technology and positioning China was one of the most innovative countries globally (Thiebaut, 2023).

China’s Zero Covid policy has largely impacted the economy in recent years, impacting not only its domestic market but its relevance in the global trade conjuncture: the preliminary estimation GDP in 2022 was US\$17,881.30 billion, a 3% growth compared to 2021, as released China’s National Bureau of Statistics (NBS, 2022). In 2023, the country’s GDP grew by 5.2% in real terms, reaching US\$17.5 trillion (NBS, 2024). The country’s “Open-Up” 2.0 highlights the need to enhance bilateral and multilateral relations that goes beyond trade and infrastructure building. In its first foreign trip after the pandemic started, Xi Jinping paid a visit to Saudi Arabia: Gulf Cooperation Council (GCC) has diversified its relations with China by further exploring cooperation and investments in green and renewable energy, aerospace, and tourism sectors (FMPRC, 2022).

China’s need to lever pre-pandemic economic growth, resulted in a shift of its foreign affairs approach to be innovation-driven, which is expected to impact its status quo in the international arena and relations, particularly with emerging economies: China’s technology development results were achieved in a relatively short period, being a model for other countries to be inspired from. To exemplify, in 2015, China held the 37th position in the Global Innovation Index from World Intellectual Property Organization (WIPO), achieving the 11th position in 2024,

thanks to public-private cooperation and efforts to diminish the reliance on technology imports (WIPO, 2024). In addition, more Chinese internet companies are succeeding in foreign markets, such as the giants Huawei, Alibaba, and Tencent, and e-commerce and entertainment companies SHEIN and TikTok from ByteDance. The role of innovation in the current Chinese development model is fundamental for the country's development of own technologies to be able to compete globally, as even surpass the United States, as stated in some of its main national directives, Made in China 2025, Internet Plus Initiative, 2017 New Generational Artificial Intelligence Development Plan and 14th Five-Year Plan (2021-204).

Though China's technological advancement efforts was first based on the need to decrease the dependence on imports through the development of indigenous innovation (Slosberg 2023), which can thus become a strategy for Beijing government to export to increase high-tech product exports. In the case of Latin America, this would result in a wider trade deficit, and this imbalance would pose as main challenge to the win-win trade policy with countries from Global South, as well as China's leading position to bring about infrastructure and overall economic development to other developing countries as showed in Belt and Road Initiatives and the Trans-Pacific Partnership (TPP).

The author adds that Brazil, "(...) an emerging economy reliant on commodity sales, faces a tech-oriented China that could amplify an already lopsided bilateral relationship" (Slosberg, 2023). Essentially, all other MERCOSUR member States rely on commodity exports, and it is for this reason that China-American Latin economic relations are a pertinent topic: bilateral cooperation with China can in a long run, support these member States' technological development at the same time it takes advantage of the importance of the trade relations with China, and set the foundations for a symmetric partnership.

Trade exports will be used as quantitative data will be analyzed to assess patterns in the balance of trade and identify current basket of goods in the trade balance between China and MERCOSUR members. The current exports of high-tech products of MERCOSUR members data will be helpful as a comparative analysis to understand the gaps between China's innovative economy compared to MERCOSUR members.

Qualitative data will be collected through policy and academics papers to understand the current programs existing in the sciences and technology fields, in addition to current publicized government releases to enhance cooperation with China particularly in Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay.

This manuscript adopts an empirical analysis approach, with a primary focus on examining the current relation between MERCOSUR member states and China, particularly regarding trading relations in order to investigate current gaps and possibilities for enhanced cooperation that will be translated into innovation fostering.

By combining these qualitative and quantitative research methods, this paper aims to provide a thorough empirical analysis of the potentialities in enhancing China's cooperation with MERCOSUR members – and potentially extendible to other Latin American countries – through a bilateral cooperation with MERCOSUR.

Finally, this paper aims to answer the following question: How can enhanced cooperation between China and MERCOSUR contribute to fostering innovation and reducing trade reliance in both regions? Policy recommendations of a specific agreement between MERCOSUR and China as means of capacitation and knowledge exchange, research and development in technology and sciences and funding program will be further explored. This research was conducted during the period of 2023-2024, providing context for the analysis and findings presented.

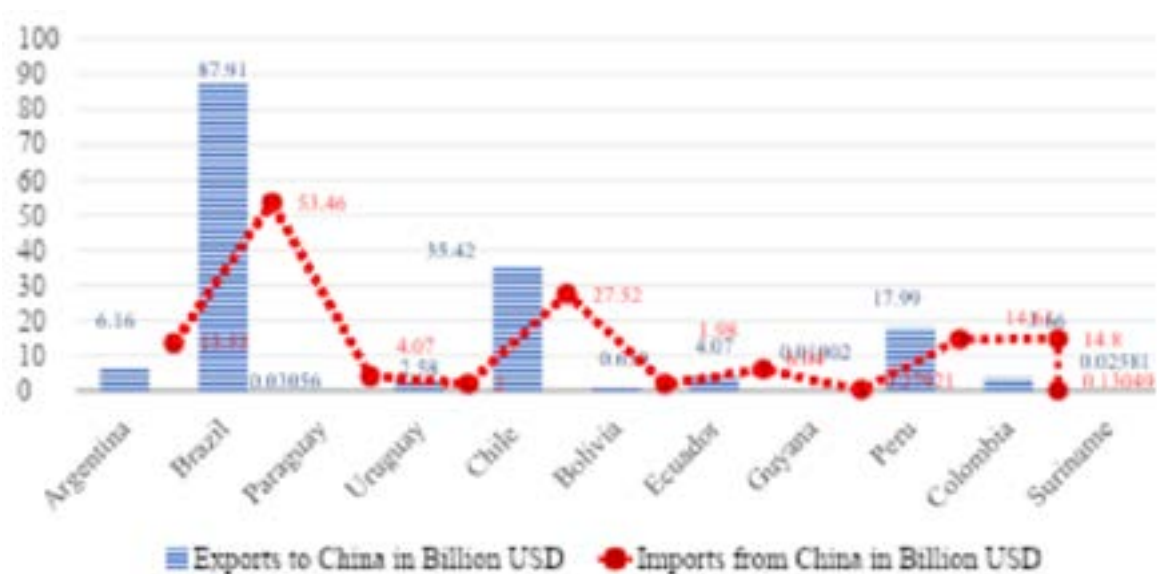
To answer the research question of the reasons China should enhance cooperation with Latin American countries through a bilateral cooperation with MERCOSUR, a qualitative method of empirical analysis is adopted. The literature review will be conducted to provide a comprehensive overview of the existing cooperation between China and individual MERCOSUR members, including relevant academic articles, policy reports, and official documents. An analysis of the theoretical framework applied to transnationalism will follow to provide enough argument on the need to establish joint sciences and technology initiatives.

2 LITERATURE REVIEW

Latin America can play an important role in China's technology expansion through symmetric relations to deepen technology transfer and joint investment for Research and Development (R&D) across sectors as strategic planning. China-Latin American relations are concentrated in trade and investments in telecommunication, mining, and renewable energy industries, depending on the country, being China the main or second main trade partner of the MERCOSUR member states. The balance of trade between China and MERCOSUR member states are in Graph 1.

1. MERCOSUR's founding members are Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay. Associate members are Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Peru, and Suriname. Venezuela is a full member, but it has been suspended from the bloc since 1 December 2016.

Graph 1. Import-Export between China and MERCOSUR member States (2021)¹



Source: United Nations. 'UN Comtrade Database' available at <https://comtradeplus.un.org>

Note: x is the exports of MERCOSUR member States to China; y represents their imports from China.

The data value is in USD for the year 2021.

China is the largest trading partner of Brazil, Chile, Paraguay, Peru, and Uruguay and the second-largest trading partner of Argentina and Colombia (United Nations COMTRADE, 2021). Alongside trade, China has become one of the partners for infrastructure development across different industries, such as mining, renewable energy, and 5G. Overall, China's relations with Latin American countries are based in a mutually beneficial cooperation approach for common development (The State Council of The People's Republic of China, 2016).

The chart shows a trade deficit for Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, and Colombia, with imports from China being 200% in Argentina, 13318% in Paraguay, and 404% in Colombia. For these countries, the dependence on imports from Chinese is directly related to the need to diversify the export basket, which can be done by opening the Chinese market for tech-goods.

Peru, Chile and Ecuador were the first Latin American countries to sign Foreign Trade Agreements (FTA) with China, with contained zero duty treatment for over 90% of products. Peru's FTA signature in April 2009 was an important document to give access to Peruvian agricultural products and seafood to diversify the trade reliance on minerals. Discussions started in 2022 to update the document to enhance cooperation in e-commerce, renewable energy, and technology, among industries, however, the current political turmoil shall jeopardize further negotiations.

Chile, on the other hand, adopts a relationship with China, with a strong reliance on copper exports in recent years (Jacob Gunter and Helena Legarda, 2022), however with the inclusion of sciences and technology in the scope of the upgraded FTA. Some of the projects established between China and Chile to enhance sciences and technology cooperation. First, the China-Chile Information and Communications Technology Joint Laboratory was founded by Datang Telecom International Technology, Harbin Institute of Technology and Universidad de Concepción to establish collaboration in the production, education, and research of technologies such as narrow-band internet of things systems for smart agriculture, smart ports, disaster management architectures and safe cities (Pezoa et al., 2021).

Second, the Chinese Academy of Science's South American Astronomy Center (CASSACA) was launched in 2013 aiming at developing astronomy research collaborations between Chile and China, but also extending to other Latin American countries. CASSACA also provides research funding to develop Astro engineering projects.

Finally, Huawei's data centers are investing in developing artificial intelligence, cloud computing, and 5G technologies in a market where it can also support other neighboring countries. While several countries have banned Huawei's services due to the fear of weak data security measures, Chile has benefited from the company's technology to develop its technology industry.

Though there is not enough evidence to measure the impact of the FTA on Chile and Peru to become the second and third trade partners of China, behind Brazil, the largest economy in the region, it is important to underline their trade performance compared to economies like Argentina and Colombia.

Ecuador signed an FTA with China in 2023, which will help the country to not only increase but also diversify its exports to China, which now is based on ores slag and ash, with a significant trade volume of 1.42 billion dollars, compares to wood, mineral fuels and edible fruits (Trading Economics. Ecuador Exports to China).

Among the founding members States of MERCOSUR, Uruguay has joined the BRI, the Asian Infrastructure Investment Bank and the BRICS New Development Bank as a prospective member, as an attempt to seek for investments and strengthen relations with China. The country has also engaged in a joint feasibility analysis with China to explore the benefits of a potential bilateral FTA that would be helpful in diversifying its exports, which is currently largely reliant on meat exports (The Dialogue, 2022). Uruguay's possible FTA signature with China outside of the MERCOSUR umbrella would put in check the bloc's legitimacy also highlighting the need to adapt to a fast-growing trade environment where the Digital Economy, that no longer has secondary importance.

Brazil's surplus is tightly connected with the increase in exports of meat and soybeans amid the Trade War between China and the United States as well as China and Australia. Brazil is however one of the few Latin American countries to have a trade surplus with China (Slosberg, 2023). China-Brazil High-level Coordination and Cooperation Committee (COSBAN), a dialogue channel to discuss commonalities in several topics and the BRICS are the most efficient platforms that have shaped Sino-Brazilian relations in the past years. Apart from leaning on the exports of commodities and raw materials, Brazil received investments in energy, oil and gas operations, and metal and mineral extraction. Industries such as manufacturing and high-tech, which to Celio Hiratuka, "Investment contributed little to the diversification of Brazil's economy and growth in more technology-based and skill-intensive sectors" (Hiratuka, 2022). Brazil, for instance, besides being part of the BRICS and enjoying fruitful relations with China, has voiced against joined the BRI.

Argentina has adopted both bilateral and multilateral approaches to strengthen its relations with China by joining the Belt and Road Initiative (BRI) in early 2022 and vowing to further support China-CELAC Forum. The country has sought China's support in an extended currency swap deal to increase its depleted foreign currency reserves, particularly the American dollar. Though the past Argentinean government aimed to strengthen relations with China through strategic relations and diversification of Argentine exports, with value-added products (Argentina Ministry of Foreign Affairs, 2016), the current one has adopted a more pragmatic stance towards its relations with China.

Paraguay is the only South American country to recognize the Republic of China, maintaining ties with Republic of China (Taiwan). Paraguay's exports to China include Copper, Wood and articles of wood, wood charcoal and raw hides and skins (other than furskins) and leather, and the government has stated its willingness to further explore trading opportunities with China. As long as Paraguay maintains diplomatic relations with Taiwan, there is a limited possibility of advancing any type of agreement between China and MERCOSUR. "One China" policy is a fundamental part of China's foreign affairs approach.

Arguably, China's relations with many MERCOSUR individual member States are shifting to be of pragmatism as the trade dominance with the United States and anti-communist standpoints became less relevant in recent years, benefiting from trade partnerships and foreign direct investments. Argentinean president Javier Milei who once sought an alliance with the United States has recently voiced the need to 're-establish' Argentina-China relations, seeking new opportunities for investments and trade (Giusto, 2024).

3 THEORETICAL FRAMEWORK APPLIED TO REGIONALISM.....

Intergovernmental organizations are a legal phenomenon justified by the increasing State interdependence. While in academia, scholars like Waltz, Keohanne, Abbot and Snidar have debated the formation of these organizations as well as their functional characteristics, the transnationalism school affirmed their importance as "[...] networks among non-State actors, international institutions, and domestic political structures as important mediating forces in international society" (Koh, 1997, p. 2624).

Outside of the United Nations umbrella, different types of intergovernmental organizations have appeared, differing by their forms and constitution, according to the needs of their State-members, however, few characteristics are more usual such as institutionalization, geography, and thematic area.

Intergovernmental organizations are mostly formed by a treaty or charter through which the members decide to adhere according to their internal process, as specified by their domestic laws. The treaties' importance is credibility and a joint stance that may alter the international status quo of developing States (Simmons; Steinberg, 2006).

The constitution of the great part of these organizations is done "[...] through a concrete and stable organizational structure and supportive administrative apparatus [...] including membership and voting rules, external relations, finance, and the authority of specific organ." (Rezek, 2010, p. 259). The premises are defined by the founding members, in a process that may be time-consuming. Conventionally, the general assembly is the organ responsible for the voting process; the secretariat is the organ for administration and finance; and the council is the organ responsible for consultations (Waltz et. al. 1998, p. 11).

Regarding geography, regionalism is the traditional form of cooperation since proximity facilitates joint action in the common spheres neighboring States share about, being them trade, security, crime, environment. Geography is not limited to a specific continent; it also includes a specific economic region. The Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) is considered a regional group based on economic region of oil exporters, with members located in Asia, Africa, and America continents (Rezek, 2010, p. 280-281).

Some organizations are formed for specific purposes. Finance and trade relations may lead in number of organizations, while security and sustainable development cooperation have gained strength. The International Renewable Energy Agency (IRENA) has issued reports and

directives to more than 130 members, which have contributed to base fundamental arguments of this dissertation. Regionalism is thus identified as a paradox, as it presents limitations to globalism.

MERCOSUR's objective to promote free trade and free movement of goods, people, and currency, has engaged Brazil in its establishment in a process that took five years until the signature of the Treaty of Assunción. The bloc, which was inspired by the European Union, has headquarters in Montevideo and has the following institutional structure, which is detailed in the Ouro Preto Protocol, Chapter I: Structure of MERCOSUR. Article 1: Council of the Common Market (CCM); Common Market Group (CMG); MERCOSUR Trade Commission (MTC); Joint Parliamentary Commission (JPC); Economic-Social Consultative Forum (ESCF); and MERCOSUR Administrative Secretariat (MAS).

The Southern Common Market has, since its founding, purely regional characteristics, with Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay adhering in 1991 as founding-member States. Aiming to expand its territory to other Latin American countries, Bolivia became an associate member in 1996, signing the Protocol of Accession in 2012 to become a full member soon, while Venezuela became an associate State in 2004, and after signing the Protocol of Accession in 2006, becoming a full member in 2012². Other Latin American countries joined the group as associate states: Chile, in 1996; Colombia, in 2004; Ecuador, in 2004; and Peru, in 2003. Guyana and Suriname signed the framework agreement in 2013 to become associate States.

Mexico and New Zealand were granted observer status in 2013. This fact shows constraints on the internationalization of the bloc. However, regionalism no longer suffices to fulfill current trade needs, as hybrid forms of cooperation, bilateral or multilaterally, are now needed, which in the case of MERCOSUR can be done with individual countries or other blocs, through FTAs. In addition, due to the growing importance of digitalization and technology topics, FTAs should be specific to e-trade to have faster achievements which do not require complex customs adequations, which happens with regular trade.

4 MERCOSUR's FTAs WITH INDIVIDUAL COUNTRIES.....

MERCOSUR has seven FTA in force signed with individual countries, being only two with non-Latin American countries, as listed above³:

Table 1: Summary of MERCOSUR FTAs

Country	Type	Signed in	Entered into force in
Bolivia	FTA	1996	2006
Chile	FTA	2006	2007
Peru	FTA	2005	2009
Colombia	FTA	2006	2011
Venezuela	FTA	2004	2012
Egypt	FTA	2010	2017
Israel	FTA	2007	2019

Source: OAS. SICE's Trade Policy Developments section.

2. Venezuela in April 2023 for not following trade and human rights rules.

3. The table list FTAs MERCOSUR entered until 2021. Current, the bloc is negotiating other FTAs with Dominican Republic, India, Jordan, Korea, Lebanon, Mexico, Panama, Singapore, Turkey, European Union, Central American Integration System, European Free Trade Association, Gulf Cooperation Council, Central America, CARICOM, and Andean Community. The EU-MERCOSUR FTA was signed in 2019 but did not enter into force.

The FTA signed with Chile in 2006 and entered into force in 2007 contains provisions related to sciences, innovation, and technological development, which include information exchange, knowledge sharing regarding innovation, and promotion of joint research and development projects:

TITLE XVIII. SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL COOPERATION. Article 45. Cooperation may provide for different forms of execution and will include the following modalities: a. Exchange of knowledge and research results and experiences, b. Exchange of information on technology, patents and licenses, c. Exchange of goods, materials, equipment and services necessary to carry out specific projects, d. Joint research in the scientific and technological area with a view to the practical use of the results obtained, e. Organization of seminars, symposiums and conferences, f. Joint research for the development of new products and manufacturing techniques, production administration and technological management, g. Other modalities of scientific and technical cooperation whose purpose is to promote the development of the Signatory Parties. (OAS. MERCOSUR Economic Complementation Agreement – Chile, n.d.).

The FTA signed with Israel in 2007 and entered into force in 2019 contains provisions related to science and technology cooperation as means of joint research, R&D development projects and technology transfer:

CHAPTER VIII: TECHNICAL AND TECHNOLOGICAL COOPERATION. Article 2 – Technological Cooperation. 1. The Parties shall establish a technological cooperation mechanism in order to develop their industrial sectors and infrastructure, in particular in the fields of agricultural and agro-industrial activities, banking, engineering and construction, chemistry, fine chemistry, fertilizers, pharmacy (especially active principles), automation and robotics, irrigation, alloys and super alloys, avionics, microelectronics, telecommunication, health, medical equipment, education, security equipment systems and other fields. The technological cooperation may be comprised of technology transfer and joint projects for the development of new technologies as well as other initiatives (OAS. Free Trade Agreement between MERCOSUR and Israel, n.d.).

The FTA signed with Israel in 2010 and entered into force in 2012 contains provisions related to e-trade of digital products and service as well as provisions to enhance cooperation in science and technology through joint research and R&D development projects and technology transfer:

SECTION III. INVESTMENT AND SERVICES. Article 23 - Investment Promotion. The Parties recognize the importance of promoting cross-border investment flows and technology transfers as means for achieving economic growth and development. In order to increase investment flows, the Parties or Signatory Parties may cooperate through: a. exchanging information, including potential sectors and investment opportunities, laws, regulations, and policies, so as to increase awareness on their investment environments; b. encouraging and supporting investment promotion activities such as investment conferences, fairs, exhibitions and investment promotion missions; c. discussing the possibility of negotiating bilateral investment promotion agreements with a view to furthering investment flows and technology transfer; and, d. developing mechanisms for joint investments, in particular with small and medium enterprises (OAS. Free Trade Agreement between MERCOSUR and the Arab Republic of Egypt, n.d.).

These FTAs have provided a foundation for cooperation in the fields of science, technology, and innovation. However, the emphasis on these areas is relatively narrow compared to the broader scope of trade-related provisions.

The FTA's provisions reveal narrow efforts to technological cooperation and technology transfer, as the main scope of such agreements regard trade tariffs and non-tariffs. There is thus an eminent need to further enhance cooperation that aims to enhance Digital Economy through sciences and technology as well as cross-border e-commerce.

5 MERCOSUR's PROVISIONS ON DIGITAL ECONOMY

MERCOSUR's members have acknowledged the need to incorporate resolutions that translate new forms of trade: with the Covid-19 pandemic, e-commerce - and cross-border e-commerce - have seen considerable growth rates among its members, being hence a topic to be further addressed.

To promote the digital economy, the creation of the MERCOSUR Digital Agenda Group ("GAD") which happened in 2017, aiming to discuss further integration through e-trade, resulting in the publication of the MERCOSUR Electronic Commerce Agreement in 2021. Among the main provisions, the Agreement enables e-trade with facilitated customs procedures along with a series of consumer protection mechanisms to safeguard personal information and data transfer. The main resolutions are summarized as follows: prohibition on the imposition of customs duties on electronic transmissions; the acceptance of digital signatures; the alignment of national online consumer protection rules with the rules on the matter in force in MERCOSUR and the protection of personal data; and the cooperation through the exchange of experiences, information, and data to maximize e-commerce opportunities for micro, small and medium-sized companies (Brazil Ministry of Foreign Affairs, 2021).

To exemplify, Resolution No. 37/06 - Recognition of the Legal Efficiency of the Electronic Document, the Electronic Signature and the Advanced Electronic Signature in the MERCOSUR Scope and Resolution No. 34/06 - Guidelines for the Celebration of Mutual Recognition Agreements of Advanced Electronic Signatures in the MERCOSUR Scope) are important provisions to validate the integrity, safety, and authenticity of the electronic documents (Thorstensen; Delich, 2020). Because no standards or procedures are provided in the Electronic Commerce Agreement, Member States can enact their laws on e-trade (OEA, SICE).

MERCOSUR's Electronic Commerce Agreement can be enhanced by establishing a work plan with desired outcomes, domestic capacity-building initiatives, donor partner support, and financing for better actionable results among its member states, by also allowing non-members to cooperate within the scope of the Agreement, being hence conducive to promote a competitive business environment, in this case, between China and MERCOSUR's member states.

6 LESSONS FROM DEPA

The Digital Economy Partnership Agreement (DEPA) signed in 2020 by Chile, New Zealand, and Singapore has as its main goal to facilitate digital trade by creating a framework for the digital economy on three main topics: artificial intelligence, digital identities, and digital inclusion. South Korea, China, and Canada requested accession. DEPA shows to be a promising initiative to boost e-trade activities more efficiently, amid the current lack of an international document that regulates and encourages e-trade by International Organizations like the World Trade Organization (WTO).

DEPA contains provisions from other free trade agreements, such as the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), with provisions to facilitate digital trade and

advanced technologies. For Warren and Fan, Digital Economy agreements are on the rise, but they face protectionism challenges. “Moreover, the absence of a global digital trade agreement further adds to the coordination challenges between digital economies” (Warren, 2022).

With the knowledge that the negotiations of a free trade agreement (FTA) with MERCOSUR can be lengthy, by taking the example of the MERCOSUR-EU agreement which surpassed 20 years of negotiations, it would be feasible MERCOSUR Electronic Commerce Agreement, by adding multi-party cooperation mechanisms which could benefit China’s accession.

As the literature suggests, intergovernmental blocs cooperate through formal agreements by either charters or treaties, and that gives legal status within the international arena, enabling them to act beyond the realm of the State’s sovereignty. Negotiations are, however, lengthy. A bilateral agreement on a specific topic, such as Digital Economy, can fast track MERCOSUR’s international cooperation with other blocs and individual countries.

MERCOSUR and Pacific Alliance signed the AP-MERCOSUR Declaration in July 2018 calling for the members to evaluate the possibility to implement a digital platform through which regional providers can offer internet services to users. The Digital Agenda agrees to exchange experience and best practices in personal data protection, digital signature, cybersecurity, open data, frameworks for strengthening digital competencies, and policies to build a regional digital market. Similarly, the MERCOSUR-EU Agreement, which has not come into force, general ruling to remove unjustified barriers to e-trade and ensure consumer data protection (Thorstensen; Delich, 2020).

These two examples illustrate that MERCOSUR-China cooperation is feasible and beneficial to drive innovation in the South American region.

7 A NEW CHAPTER FOR CHINA-LATIN AMERICAN RELATIONS THROUGH MERCOSUR

China’s foreign stance towards Latin American has been founded on trade and investment, however the country has long stated the need to diversify their relations to include sciences, technology cooperations, apart from other sectors. The progress of the White Paper from 2008, which focused on expand economic partnerships, and promote mutual understanding more broadly, to the China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean which recognized China’s strategic engagement with the region, reveal a shift in understanding the importance of Latin America to China.

The China- Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) Forum, created in 2014, is their main dialogue channel. Some of the recognizable outcomes of the forum, particularly related to technological cooperation include the 2015 China-Latin America and the Caribbean Technology Innovation Cooperation Plan for renewable energy, telecommunications, and innovation and the China-Latin America and the Caribbean Space Cooperation Program (China Ministry of Foreign Affairs, 2021).

China’s national policy strategy towards Latin America is dated from 2021, amid prioritization of its foreign affairs with Southeast Asia and Africa. The latest 2021 China-Latin America and the Caribbean Cooperation Plan

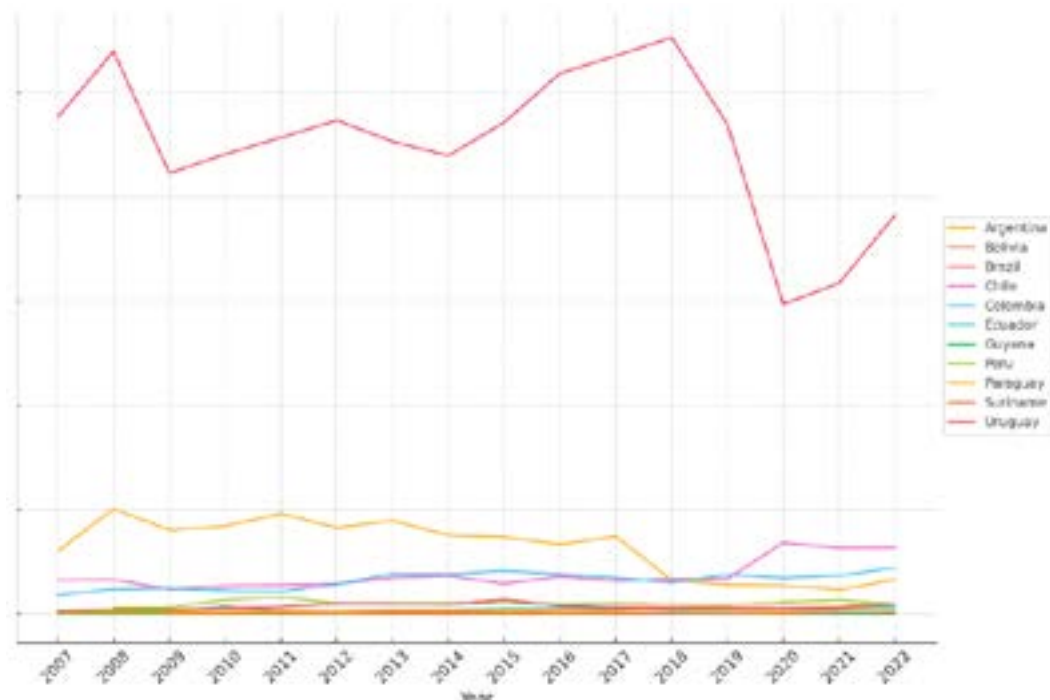
specifies several areas where relations can be further developed, including space, maritime, manufacturing, energy, and resource, infrastructure, scientific and technological innovation, however, no specific agenda is developed in this regard. The text is about scientific and technological innovation:

4.1 Strengthen exchanges between scientific and technological authorities, to increase synergies between the innovation, academic, and scientific sectors of the Parties, and intensify exchange and academic activities between their researchers and innovative scholars. In addition, promote exchange programs between young scientists and encourage scientific and technological personnel from CELAC Member States to actively participate in the “Work Program in China for outstanding young scientists from developing countries”. (China Ministry of Foreign Affairs, 2021).

China’s relations with MERCOSUR have only to fortify the bloc and establish joint efforts to facilitate cross-border trade, with unified customs provisions and simplified regulations. However, existing opportunities in Latin America through science and technology cooperation, which has its foundation in the Chinese companies’ interests in exploring technology opportunities in the region through telecommunication (5G), bioenergy, submarine cables, and fintech, alongside cross-border e-commerce, indicates that opportunities go beyond e-trade, and beyond the scope of MERCOSUR as a regional trade bloc.

The cooperation should aim to create a common space for online business and investment opportunities through a consortium for sciences and technology, as herein proposed through an Agreement between China and MERCOSUR as a trade bloc, emphasizing the Digital Economy, and through different initiatives between MERCOSUR’s members and China, extendible to other Latin American countries, for innovation development.

Graph 2. High-technology exports (current US\$) – MERCOSUR’s member states



Source: World Bank. High-technology exports (current US\$). Available at <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.CD>

Note: x is the export of high-technology products of individual countries part of MERCOSUR from 2007 to 2022.

World Bank's high-technology exports are goods produced with high R&D intensity, such as aerospace, computers, pharmaceuticals, scientific instruments, and electrical machinery. The graph exposes a very incipience performance of all MERCOSUR member states except Brazil.

In 2021, high-technology exports for Brazil were US\$ 6.35 billion, followed by Chile with US\$ 1.26 billion. Colombia ranks third with US\$ 735 million. Argentina has drastically felt the impact of the economic turmoil, reaching US\$ 466 million. In 2017, the country exported US\$ 1.48 billion in high-tech goods. The peak total value in Brazil occurred in 2018, at 11,062,943,508, and in 2021, the total value was 6,350,114,829. The peak total value in Argentina occurred in 2011, at 1,926,288,755, and in 2021, the total value was 466,425,814. Paraguay and Uruguay show relatively stable results, with occasional spikes, while Chile and Colombia demonstrate overall stability throughout the years.

As a matter of comparison, in 2021, China's high-technology exports totalized US\$ 942 billion. China is currently the largest exporter of technology. The dataset is conducive to understanding the current scenario of innovation and its impact on the overall economy, also supporting the argument that Sino-Latin American relations can be a catalyst of innovation in the region.

The policy recommendations for MERCOSUR member states and China cooperation shall have an emphasis on:

7.1 Capacitation and Knowledge Exchange

Latin American countries have a relatively low position in the Global Innovation Index, revealing the need to invest in training and qualification to fill the digitalization gap and improve R&D in several yet selected sectors.

The proposed consortium of selected research and academic institutions from all parties involved will provide an environment of shared learning experiences for program exchanges, which include scholarships, research funding, and shared datasets on a project basis.

The private sector will also play an important role to support clustered initiatives per sector which will fulfill the gaps in the industry through both academic support and research. In other words, the three proposed initiatives should be aligned accordingly. The capacitation and knowledge program will enhance the accessibility of foreign companies in the selected markets.

7.2 Research and Development in technology and sciences

Despite the current opportunities to explore and implement technology advancements across industries, bioenergy, agribusiness, and industry 4.0 sectors can be the pilot industries for joint collaborations.

One priority area for cooperation is bioenergy. The current increase of green resource production in countries like Brazil and Argentina vis-à-vis China's need to reduce dependence on charcoal and traditional energy sources, highlight the fact that Latin America can play an important role

because of its existing technology on biomass to produce second-generation ethanol and biofuels, and China's dominance on solar and wind energy technologies can be of mutual interest.

Agribusiness should also be taken into consideration, considering that agricultural products are increasingly relevant to the balance of trade between Latin American countries and China. Improving efficiency by promoting sustainable production is directly correlated with the use of artificial intelligence and other technologies. The role of e-commerce companies in China in the reduction of the use of water and fertilizers came through PPPs as an effort from local governments to create job opportunities in rural areas has proven to be an effective model that can also be implemented in Latin America.

Amid the importance of technology disruption, data protection and storage security protocols in cloud computing have evolved to be one of the most searched technologies by corporations and governments, but also because they demand a robust network with a variety of processes to support cyber security, telecommunication systems organizations frequently dominate this industry. Electronics and computer industries, automotive, industrial machinery, maritime equipment, and pharmaceutical are some of the industries that can benefit from the technological advancements of Industry 4.0.

7.3 Funding Program

Due to the high costs which R&D requires, a funding program through public-private partnerships will support the research and development of innovative projects. The proposal highlights a multi-stakeholder approach between private companies and international and local development banks.

To exemplify, the European Union has launched the Research and innovation program, Horizon Europe, with a stipulated budget of €95.5 billion for the period between 2021 to 2027 which aims to boost "(...) collaboration and strengthens the impact of research and innovation in developing, supporting, and implementing EU policies while tackling global challenges. It supports creating and better dispersing of excellent knowledge and technologies" (EU, n.d.).

8 CONCLUSIONS

In recent years, China-Latin American relations have a growing importance in trade and FDIs. It is thus suggested that the current 2021 China-Latin America and the Caribbean Cooperation Plan²⁰¹⁶ is updated with a roadmap for enhanced cooperation in core sectors, also prioritizing its relations with MERCOSUR.

Latin America can have a significant role in China's economic recovery after nearly three years of Covid zero policy, and enhancing institutional relations through CELAC and MERCOSUR as multilateral platforms can be more effective than focusing on bilateral relations instead. To do so, mutual interests based on the South-South cooperation

principles should aim to bring about innovation and enhance cooperation in science and technology.

To solve the innovation bottlenecks in Latin America which resulted in low positions in the Global Innovation Index, the main index which explores individual countries' metrics on innovation productivity and economic growth promotion, revealing to be strong dependence on foreign technology and North-South technology transfer. On the contrary, China's effective national policies have brought the country to one of the most innovative countries on the globe. Due to the growing importance of the Digital Economy to global trade and economic innovation, it is understood that Latin America and China have much to explore and diversify current relations, through an agreement between MERCOSUR and China in Digital Economy, and through joint efforts for investments and exchanges in technology and sciences-related topics in selected industries, including bioenergy, agribusiness and the industry 4.0.

Considering that MERCOSUR is the main regional trade bloc, it is of paramount importance to leverage its institutionalization, as other blocs are ahead in including e-trade as part of their mandate. The current political and economic environments suggest that MERCOSUR can and should have the due prioritization in the members' agenda, with the need to offer better economic results to its members, amid discontent from Uruguay and the possible interruption in the relations between Paraguay and Taiwan.

The second policy recommendation compiles a series of initiatives that are compelling to drive innovation. They are Capacitation and Knowledge Exchange, Research and Development in bioenergy, agribusiness and Industry 4.0, and a Funding Program.

Finally, it is important to highlight that such initiatives shall involve Latin American countries, because of the current lack of institutionalization between them as a trade bloc, they share commonalities and the need to transform the economy into an innovative driven one.

REFERENCES

ARGENTINA MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, INTERNATIONAL TRADE AND WORKSHIP. **New boost to strategic relations with China**. [Online]. July 26, 2016. Available: <https://www.cancilleria.gob.ar/en/news/newsletter/new-boost-strategic-relations-china>. Accessed: June 15, 2024.

BRAZIL MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. **Press Release N. 50 Signing of the MERCOSUR Electronic Commerce Agreement - Joint Press Release by the Ministries of Foreign Affairs and of Economy**. April 30, 2021 [Online]. Available: <https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/signing-of-the-mercosur-electronic-commerce-agreement-joint-press-release-by-the-ministries-of-foreign-affairs-and-of-economy>. Accessed: June 05, 2024.

CHINA MINISTRY OF COMMERCE. **Free Trade Agreement between the Government of The People's Republic of China and the Government of The Republic of Peru**. [Online]. [n.d.]. Available: http://fta.mofcom.gov.cn/bilu/annex/bilu_xdwb_en.pdf. Accessed: June 11, 2024.

CHINA MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. **China - Celac Joint Action Plan for Cooperation in Key Areas (2022-2024)**. December 07, 2021. Available: https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/jj/2020zt/kjgzbdffyq/202112/t20211207_10463459.html. Accessed: June 10, 2024.

EU - EUROPEAN UNION. **Funding Programmes and Open calls**. [Online]. [n.d.]. Available: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls_en#horizon2020. Accessed: June 14, 2024.

GIUSTO, P. Et tu, Milei? Is Argentina Getting Closer to China Again? **Wilson Center**. September 20, 2024. Available: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/et-tu-milei-argentina-getting-closer-china-again>. Accessed: June 09, 2024.

GOVERNMENT OF CANADA. **Background: Canada's possible accession to the Digital Economy Partnership Agreement**. [Online]. [n.d.]. Available: <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/consultations/depa-apen/background-information.aspx?lang=eng>. Accessed: June 10, 2024.

GOVINDRAJAN, G., SINGH, A. (ed.). Trade and Technology: Rebooting Global Trade for the Digital Millennium. **Trade Law and Development**, Vol. XIII, No.1, 2021 [Online]. Available: <http://www.tradelawdevelopment.com/index.php/tld/article/view/11/10>. Accessed: June 21, 2024.

HIRATUKA, C. "Why Brazil Sought Chinese Investments to Diversify Its Manufacturing Economy." **Carnegie Endowment for Peace**. 2022 [Online]. Available: <https://carnegieendowment.org/2022/10/18/why-brazil-sought-chinese-investments-to-diversify-its-manufacturing-economy-pub-88194>. Accessed: June 30, 2024.

GUNTER, J., LEGARDA, L. (ed.). "Beyond Blocs.Global views on China and US-China relations." **Mercator Institute for China Studies (MERICS)**, No 11. 2022 [Online]. Available: <https://merics.org/sites/default/files/2022-08/MERICS-Papers-On-China-Beyond-blocs-Global-views-on-China-and-US-China-relations-3.pdf>. Accessed: June 30, 2024.

KOH, H. H. Transnational Legal Process. **Yale Law School**. Faculty of Scholarship Series 2096. 1996 [Online]. Available: digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/2096. Accessed: June 10, 2024.

LERMAN, C., GABRIELA, S., LUCÍA, S. M. 'MERCOSUR Electronic Commerce Agreement: Challenges and Opportunities'. **ADC (Association for Civil Rights) and Digital Trade Alliance**, 01-98. 2022 [Online]. Available: https://adc.org.ar/wp-content/uploads/2022/09/MERCOSUR-ElectronicCommerceAgreement_ChallengesAndOpportunities-1.pdf. Accessed: June 10, 2024.

FMPRC - MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (FMPRC). **President Xi Jinping Meets with King Salman bin Abdulaziz Al Saud of Saudi Arabia**. December 09, 2022 [Online]. Available: https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/jj/2022/xjpcxfh/202212/t20221209_10987704.html. Accessed: June 25, 2024.

NBS - NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA (NBS). **Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2021 National Economic and Social Development**. February 28, 2022 [Online]. Available: http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202202/t20220227_1827963.html. Accessed: June 22, 2024.

NBS - NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA (NBS). **Statistical Communiqué of The People's Republic of China on the 2023 National Economic and Social Development**. February 29, 2024 [Online]. Available: https://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202402/t20240228_1947918.html. Accessed: June 22, 2024.

OAS. Free Trade Agreement between MERCOSUR and the Arab Republic of Egypt. [Online]. [n.d.]. Available: http://www.sice.oas.org/trade/MER_EGY/MER_EGY_Text_e.asp. Accessed: July 02, 2024.

OAS. Free Trade Agreement between MERCOSUR and the State of Israel. [Online]. [n.d.]. Available: http://www.sice.oas.org/Trade/MER_ISR/Core_Text_e.pdf. Accessed: July 02, 2024.

OAS. Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). [Online]. [n.d.]. Available: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/indice.asp>. Accessed: June 20, 2024.

OAS. SICE's Trade Policy Developments section. [Online]. [n.d.]. Available: http://www.sice.oas.org/tpd_e.asp. Accessed: July 02, 2024.

OAS. MERCOSUR Economic Complementation Agreement – Chile. [Online]. [n.d.]. Available: <http://www.sice.oas.org/Trade/MSCH/ACUERDO.asp#XIX>. Accessed: July 02, 2024.

PACIFIC ALLIANCE. **Declaración AP-MERCOSUR (Pacific Alliance-MERCOSUR Declaration)**, 2018. Available: <https://alianzapacifico.net/instrumentos-declaraciones-conjuntas/?skw=MERCOSUR+&orderby=date&order=desc>. Accessed: July 01, 2024.

PETERS, M.A. Digital trade, digital economy and the digital economy partnership agreement (DEPA). **Educational Philosophy and Theory**. p. 01-9, 2022 [Online]. Available: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00131857.2022.2041413>. Accessed: July 03, 2024.

PEZOA, J. E., Le, X., Wei, L., Meng, W., Montalva, G. A. The China-Chile ICT Joint Laboratory: A 5G Standalone Network for Education, Innovation Research and Development. **IEEE 4th 5G World Forum (5GWF)**. p. 511-516. 2021. DOI: 10.1109/5GWF52925.2021.00096.

REZEK, F. **Direito Internacional: Curso Elementar**. Editora Saraiva. 12a ed. Rev. atual. São Paulo, 2010.

SIMMONS, B. A., STEINBERG, R. H. **International Law and International Relations**. Cambridge University Press, 2006.

SLOSBERG, G. Lula Can't Simply Count on China This Time. **Carnegie Endowment for Peace**. May 01, 2023 [Online]. Available: <https://carnegieendowment.org/2023/01/05/lula-can-t-simply-count-on-china-this-time-pub-88738>. Accessed: July 02, 2024.

SUOMINEN, K. Fueling Digital Trade in MERCOSUR: A Regulatory Roadmap. **InterAmerican Development Bank**, October, 2018, p. 01-67. [Online]. Available: <https://publications.iadb.org/en/fueling-digital-trade-MERCOSUR-regulatory-roadmap>. Accessed: July 05, 2024.

ON the Uruguay-China FTA: Q&A with Nicolás Albertoni. **The Dialogue**. October 28, 2022 [Online]. Available: <https://www.thedialogue.org/analysis/on-the-uruguay-china-fta-qa-with-nicolas-albertoni>. Accessed: June 30, 2024.

THIEBAUT, R. Reframing China's Theoretical Framework for AI and Innovation. **Silk Road Chamber of International Commerce (SRCIC)**. 2023 [Online]. Available: <https://srcic.org/upload/articles/3779/self/64362915f36ed.pdf>. Accessed: July 02, 2024.

THORSTENSEN, V., DELICH, V. "Convergence on e-commerce: the case of Argentina, Brazil and MERCOSUR." **World Trade Organization**, 11: 234-256. 2020 [Online]. Available: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/15_adtera_chapter_11_e.pdf. Accessed: July 02, 2024.

TRADING ECONOMICS. **Ecuador Exports to China**. [Online]. Available: <https://tradingeconomics.com/ecuador/exports/china>. Accessed: July 05, 2024.

UNITED NATIONS. **UN Comtrade Database**. [Online]. [n.d.]. Available: <https://comtradeplus.un.org>. [Online]. Accessed: July 06, 2024.

SINGAPORE MINISTRY OF TRADE AND INDUSTRY. **Singapore, Chile and New Zealand Sign Digital Economy Partnership Agreement Electronically**. June 12, 2020 [Online]. Available: <https://www.mti.gov.sg/-/media/MTI/Newsroom/Press-Releases/2020/06/Joint-Press-Release--Electronic-Signing-of-Digital-Economy-Partnership-Agreement-12-June-Updated-URL.pdf>. Accessed: July 02, 2024.

THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **Full text of China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean**. November 24, 2016 [Online]. Available: http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm. Accessed: July 02, 2024.

WARREN, M., ZIYANG, F. "Digital economy agreements are a new frontier for trade – here's why." **World Economic Forum**. August 24, 2022 [Online]. Available: <https://www.weforum.org/agenda/2022/08/digital-economy-agreements-trade>. Accessed: July 02, 2024.

WORLD BANK. **High-technology exports (current US\$)**. [Online]. [n.d.]. Available: <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.CD>. Accessed: July 08, 2024.

WIPO. **China ranking in the Global Innovation Index 2024**. 2024 [Online]. Available: <https://www.wipo.int/gii-ranking/en/china>. Accessed: July 08, 2024.



From Waltz to Chaos: How to Think about Transnational Illicit Flows Using Complex Adaptive Systems

Jorge M. Lasmar
Rashmi Singh

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2024v12n1p100-139

Introduction

Transnational illicit flows have become a defining challenge for contemporary international relations (IR). These illegal fluxes shape not only local security conditions but also regional and global governance frameworks. Many of the global illicit flows originate in, transit through or reach South America (SINGH and LASMAR 2024). In this region, these flows exhibit a striking capacity to adapt and persist despite ongoing enforcement efforts. From the tri-border zones—Argentina–Brazil–Paraguay and Bolivia–Peru–Chile—to the Amazon Basin, criminal networks converge around key hotspots and logistical hubs, consistently evading or absorbing crackdowns by state agencies (McDermott et al. 2025). Such resilience exposes critical gaps in our theoretical understanding of how complex, adaptive systems of illicit activity evolve and thrive within international environments.

Illicit flows—encompassing narcotics, illegal services, money laundering, contraband of goods and persons, and more—pose a multifaceted threat to governance, economic stability, and social welfare (Kosmynka, S. 2020). Their negative repercussions range from fueling local corruption and violence to undermining state institutions across borders. Criminal networks in South America have proven highly resilient, regenerating routes and alliances each time an official crackdown occurs. Beyond purely security-focused concerns, these networks also create long-term developmental harms, disincentivizing legal entrepreneurial activities and reinforcing systemic corruption (UNODC & CoE Brazil 2022). Understanding how these trade routes adapt and **why** attempts to dismantle them often fail is therefore central to both practitioners and to this undertheorized IR issue.

Thus, this article builds up on the results of an empirical in-depth research of the illicit flows in South America to address how one can theoretically discuss why these networks remain so robust and how law enforcement or development programs can more effectively intervene. It explores which systemic properties—such as highly connected hubs and convergence — confer unusual resilience and adaptability on illicit trade routes. In doing so, the paper aims to fill a noted gap in International Relations scholarship: although since the works by Kaplan (Kaplan 1957),

Wallerstein (Wallerstein 2004) and specially Waltz (Waltz 1979), structural perspectives in IR have historically acknowledged the systemic character of global politics, much of the discipline has lagged behind in integrating more recent insights from complex adaptive systems (CAS) theory.

Against this backdrop, this article will discuss how key concepts of CAS can be used to examine which properties (i.e., the presence of highly connected hubs or the phenomena of convergence) shape resilience in illicit trade routes and networks, and how law enforcement or development programs can strategically intervene in these systems. To this end, this inquiry delves into the structure and dynamics of criminal illicit flows in South America, examining how their adaptive features—specifically network centrality, multi-commodity overlap, redundancy, and local collusion—enable them to withstand enforcement pressures. It also explores the policy implications for states and intergovernmental agencies committed to curbing transnational crime in the region.

Methodological Outline

Methodologically, the article relies on qualitative and quantitative case studies from the research findings of the Hubs of Illicit Trade project conducted in partnership with the Terrorism Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC) at George Mason University (SINGH and LASMAR 2024). The data was drawn from critical hubs of illicit trade in South America (the tri-border zones—Argentina–Brazil–Paraguay and Bolivia–Peru–Chile, and the Amazon Basin) supported by network analyses of trafficking routes. The data sources included official reports (e.g., UNODC, WCO, Transparency International, national police, IRS and border agencies), open-source intelligence from NGOs and think-tanks tracking illicit flows, academic literature on complex networks and supply chain disruptions and key informant interviews with law enforcement officers, development practitioners, and local community leaders (where accessible). By triangulating these various data points, the study illustrated recurrent patterns and emergent properties of illicit networks, culminating in a set of actionable insights for disrupting these flows.

It is important to note that the authors do recognize the shortcomings of data availability, reliability, and secrecy/restricted access to such information and are aware of the potential for information bias. To mitigate these risks, validation techniques were employed when compiling the data used in this study and whenever possible, the data was cross-validated through triangulation and by comparing data and evidence from multiple sources to triangulate information and verify its consistency and accuracy.

From Waltz to Chaos: Complex Adaptive Systems and IR

A crucial dimension of this article is how to situate illicit flows and network resilience within a systemic perspective on international politics. Scholars of International Relations have long recognized that states, non-state actors, and global structures interact in ways that cannot be reduced to individual choices. Kenneth Waltz's

seminal contribution in *Theory of International Politics* (1979) introduced a structure-level analysis of international politics, contending that states' behaviors and outcomes in world politics are influenced by the *structure* of the international system rather than merely by domestic or individual factors. Waltz's structural realism focuses on anarchy and distribution of power as organizing principles, suggesting that system-level forces constrain and shape state behavior (Waltz 1979). Although this was a notable shift away from purely state-centric or individual-level analyses, Waltz's framework remained relatively static in its conceptualization of structure, not fully accounting for adaptive processes within and across borders.

Subsequent developments in complex adaptive systems theory have introduced new ways of thinking about *emergent order*, *feedback loops*, *nonlinearity* and *agent-based systems* in global networks (Tranquillo 2019) — precisely the characteristics missing from traditional structural realism. While CAS theory has been widely applied in disciplines such as ecology, computer science, and organizational studies, international relations scholarship has been slower to integrate these dynamic and iterative elements into its systemic analyses. Most IR models, even those that are “neoliberal” or “neorealist,” continue to emphasize static structural constraints rather than the fluid interplay of diverse agents capable of self-organization and evolution under changing pressures and structures. These characteristics are exactly what distinguish “complex” from what are merely “complicated” systems (Holland 2014). Complex Adaptive Systems theory views *complexity* as emerging from the multiple, non-linear interactions among individual agents or components within a system. In other words, a system is considered “complex” when the behavior and outcomes that arise cannot be reduced simply to the properties of each component part. Instead, complexity emerges because adaptability, self-organization, and unpredictability drive the collective rather than the individual outcomes (Mitchell 2009).

Illicit trade networks in South America exemplify the *adaptive* and *complex* dimension of global politics. They are not mere byproducts of state preferences but *self-organizing systems* that rewire their routes, memberships, and alliances to survive state interventions. These *emergent* behaviors call for a theoretical lens that sees international politics as *complex and adaptive*—a perspective beyond Waltz's original emphasis on static structure and power balancing. Thus, this study employs CAS concepts—such as *redundancy*, *hysteresis*, and *strange attractors*—to illustrate how illicit flows survive and flourish despite concerted suppression efforts by states and state actors.

While a comprehensive examination of how Complex Adaptive Systems theory might be fully incorporated into International Relations goes beyond this article's central focus, the following eighteen sub-sections expand and engage with essential CAS principles and attempt to illustrate how —given their relatively limited recognition in IR scholarship— they can be used to discuss which transnational illicit flows properties shape resilience and how law enforcement can strategically disrupt high value targets in these systems.

2.1 Equilibrium Points and Velocity Vectors

In CAS, *equilibrium points* describe situations where dynamic forces—such as law enforcement and illicit networks—achieve balance, monetary or not (Tranquillo 2019). Within illicit trade, criminal groups, corrupt networks, and official countermeasures might temporarily stabilize, producing what appears to be a plateau or lull in illegal activities. Equilibrium points can be stable or unstable. In stable equilibria, the stable point acts as an *attractor* and any perturbation will drive system back to the equilibrium point. In unstable equilibrium points, also known as *repellers*, any perturbation will tend to move away from the equilibria. This is important as attractors and repellers can serve as decision boundaries in a system (Tranquillo 2019).

A compelling empirical case of how illicit flows can move towards equilibrium points can be found in Brazil's maritime cocaine trafficking hubs. Cocaine trafficking flows have increasingly used Brazil as a transit corridor. The port of Santos initially emerged as a primary hub, with additional nodes such as Paranaguá and Itajaí subsequently integrating into this adaptive network. The system's non-linear behavior is evident in the evolving trafficking routes within Brazil. In response to intensified security measures at major ports, traffickers have strategically shifted to smaller, less-regulated ports in the northeast and the southern regions, thereby establishing new, albeit less robust, equilibrium points (UNODC 2023). Despite these adjustments, empirical data consistently positions Santos as the dominant export point for cocaine, underscoring its centrality within the global trafficking network.

Another example within the framework of CAS, is the phenomenon of *pax mafiosa*. The *pax mafiosa* is characterized either by the dominance of a particular organized crime or by a temporary and tacit truce among rival criminal groups (and sometimes even between these groups and state actors) in a region, resulting in a decrease of local violence (UNODC 2024). *Pax mafiosa* reflects a state where violence and overt conflict are momentarily suppressed and thus, it can be understood as an emergent equilibrium point—an indicator that the system has reached a transient balance between competing forces. This stabilization emerges not from the resolution of underlying tensions but from a dynamic negotiation among actors whose adaptive strategies momentarily align, creating a semblance of order within an inherently volatile system.

Much like the shifts observed in illicit trade routes, *pax mafiosa* signals that the system has entered a critical juncture of temporary equilibrium. Here, the forces of criminal ambition, internal rivalry, and state enforcement converge, resulting in a period of relative calm that masks ongoing instability. This calm is inherently ephemeral—small perturbations, such as intensified law enforcement or shifts in criminal alliances, can disrupt this balance, leading to a rapid reconfiguration of power dynamics.

However, because criminal actors continuously seek greater profits and new routes, *velocity vectors* — which capture the direction and rate of system change—often propel the network away from these unstable equilibria (Tranquillo 2019; Fieguth 2017). Thus, an area that seems

to be “under control” or an established route can rapidly shift once traffickers find more attractive corridors or adopt novel smuggling tactics. Examples include how the cocaine flows shifted towards a higher use of airplanes after the pandemic (UNODC & CoE Brazil 2022), the shift in the marijuana and cigarette routes towards Northern Brazil (SINGH and LASMAR 2024) or the establishment of new cocaine routes such as the recent use of Moçambique as a transit point for cocaine shipments (UNODC 2023). Thus, recognizing indicators of points of equilibria such as *pax mafiosa* provides valuable insights into the adaptive behavior of illicit networks and underscores the importance of developing responsive, adaptive policy measures that can anticipate and mitigate abrupt systemic shifts.

2.2 Basins of Attraction

A *basin of attraction* is a set of states towards which the system naturally gravitates in the presence of disruptions (Thurner, Hanel, and Klimek 2018; Tranquillo 2019). In relation to South American illicit flows, any location with strong criminal influence(s) and where several illegal flows converge (i.e. a hub of illicit trade or hotspot) can become a basin of attraction. Once a particular *illicit economy* is entrenched—whether drug trafficking or contraband—small enforcement measures rarely shift it to a wholly licit space. Instead, the illicit system *reinforces* its own conditions, drawing participants back into the same cycle of activities.

In the realm of transnational illicit flows across South America, organized crime dynamics can be seen as gravitating toward distinct basins of attraction—regions of the state space where the system naturally converges into a temporary, stable pattern. One salient example is the phenomenon of crime convergence, wherein polycriminality emerges. This involves criminal actors engaging in multiple illegal activities simultaneously, often exploiting the same networks and infrastructure, thereby reinforcing the system’s tendency to settle into particular equilibrium states.

Another compelling attractor is the strategic advantage offered by Brazil’s porous land borders and the widespread presence of Free Trade Zones throughout the region. These geographic and regulatory features act as enablers for organized crime. The recent territorial dispute between the PCC and CV over key Brazilian borders, especially in the Amazon region, highlights how physical factors can create basins of attraction that draw criminal networks into intense competition and cooperation alike (FBSP 2024).

A further dynamic attractor lies at the intersection of high-volume legal trade and illicit operations. Major nodes—such as bustling airports, busy ports, and expansive Free Trade Zones—facilitate global connectivity while simultaneously serving as gateways for illicit goods. These hubs allow illegal activities to infiltrate and blend with legitimate commerce, further stabilizing the system’s emergent equilibrium. It is interesting to note that these examples demonstrate that basins of attraction are not static endpoints but rather dynamic states that evolve in response to shifting internal strategies and external pressures.

2.3 Hysteresis

Hysteresis implies the system's inability to revert to a previous state after crossing a threshold (Tranquillo 2019; Thurner, Hanel, and Klimek 2018; Miller and Page 2007). In illicit flows, years of smuggling and collusion entrench local communities in illicit livelihoods and create a criminal culture making *them path dependent* on criminal profits and behaviour. Even if authorities heavily invest in crackdowns or alternative development, reversing such dependence may be nonlinear and prolonged, reflecting the deep-rooted inertia behind these illegal economies. The discussions around how heavily corrupted and infiltrated states can become cleptocracies is an example.

2.4 Nullclines and the Separatrix

In mathematical models, *nullclines* represent points or lines where certain variables—like law enforcement budgets or criminal need of certain precursors—remain stable (Tranquillo 2019). A nullcline in illicit trade might reflect the temporary balance between contraband inflows and interdiction capacity.

Separatrix is a boundary that divides distinct basins of attraction (Tranquillo 2019). Crossing it can lead a region from a “manageable” level of smuggling to an uncontrolled spike in violence or corruption—if, for instance, a criminal network suddenly discovers an under-policed corridor. An interesting case is the geographic separatrix that separates “safe” from “dangerous” places in big cities. Recognizing where that boundary lies is essential for policy timing; pushing the system across a separatrix can radically alter future trajectories.

2.5 Strange Attractors

Strange attractors capture patterns that look random at first glance but, over time, exhibit recognizable structures (Fieguth 2017). In illicit flows, smuggling routes or alliances may appear haphazard, yet traffickers repeatedly gravitate to certain border towns, river crossings, infrastructure facilities or corrupt officials, indicating a hidden order. Understanding these patterns can help law enforcement identify consistent “hot spots” or nodes with disproportionate influence which can become high-value targets for law enforcement actions.

2.6 Trigger Points and Bursting

Trigger points are small catalysts — such as a sudden policy change or a local enforcement raid — that can provoke disproportionately large consequences, referred to as *bursting* (Mitchell 2009). For instance, dismantling a major cartel figure might spark a *burst* of violence as rival gangs fight for control. Alternatively, tight border checks in one region might “burst” illicit flows toward a neighboring corridor, illustrating how small interventions can rapidly redirect entire networks.

A key debate in illicit drug markets centers on whether the growing use of synthetic drugs could act as a *trigger point* in the complex adaptive system that underlies cocaine production and distribution. From this perspective, the surge in synthetics may prompt a *bursting* phase—an abrupt disruption or reconfiguration of established trafficking routes, cultivation patterns, and market dynamics—thereby reshaping the traditional cocaine ecosystem.

2.7 Growth and Differentiation

As adaptive systems, criminal networks *grow* and *differentiate* their operations over time (Tranquillo 2019). Organized crime groups in South America previously dedicated to a single commodity (e.g., cocaine) have been expanding into arms trafficking, illegal mining, or money laundering (OECD 2016). Additionally, as a recent growth and differentiation phenomena in Latin America, various criminal networks no longer control the entire supply chain of illicit trade, such as cocaine. These networks are increasingly fragmenting the supply chain worldwide, depending on a growing number of diverse smaller networks specialised in specific stages or functions. Hence, illicit networks are subcontracting a diverse number of supporting and enabling actors including lawyers, accountants, legal and financial advisors, financiers, transportation, registries, real state agencies, and logistics providers. Frequently, these networks provide services to several organised crime groups, and their specialised knowledge can be critical for the continuity of illicit trade and difficult to substitute. Additionally, increasingly specialised small local networks and service providers are becoming more robust and amassing capabilities to become independent illicit networks (UNODC 2023). This diversification spreads risk and enhances resilience, since a crackdown on one commodity still leaves other revenue streams intact. For policy, it means enforcement must have a systemic response, targeting multi-commodity realities rather than focusing on just one illicit good.

2.8 Phase Transitions and Structural Adaptiveness

A *phase transition* marks a qualitative rather than quantitative shift—where, for example, a smuggling network switches from quiet, small-scale operations to openly defying state forces (Tranquillo 2019). *Structural adaptiveness* emerges when criminal groups reconfigure their own architecture—by forming new alliances or embracing different transport methods—in response to changes such as new border deployments or technological innovations (Fieguth 2017).

A clear illustration of phase transitions and structural adaptiveness within criminal networks emerged during the COVID-19 pandemic. In response to border closures and travel restrictions, these organizations underwent a transformative shift—a phase transition—altering their operational structures and adapting to new environmental constraints. Their key adaptations included:

- **Route and Transportation Shifts:** Traditional trafficking routes were reconfigured as criminals exploited alternative, less-monitored pathways, and innovated new modes of transportation and delivery for illicit goods.
- **Cybercrime Expansion:** With increased reliance on digital platforms during lockdowns, criminal groups rapidly expanded their cyber capabilities, exploiting vulnerabilities in online financial systems and communication networks.
- **Diversification of Commodities and Services:** Faced with disruptions to established supply chains, these networks diversified into new markets—ranging from counterfeit medical supplies to synthetic drugs—thereby creating additional revenue streams.
- **Decentralization of Operations:** To mitigate the risks associated with heightened surveillance and mobility restrictions, criminal organizations decentralized their operations, distributing decision-making and control across smaller, more agile cells (UNODC & CoE Brazil 2022; CdE 2021; Mistler-Ferguson, S. and Dalby, C. 2022).

These adaptations exemplify how criminal groups in response to external perturbations (such as a global pandemic), not only reconfigures its structure but also develops new pathways and strategies that enhance its overall resilience and flexibility. The observed phase transition reflects a reorganization of the system's internal dynamics, where previously dominant structures gave way to novel, emergent patterns of behavior that better suited the altered landscape. Once the structure shifts, returning to the prior status quo can be highly difficult.

2.9 Emergent Functions

One hallmark of CAS is *emergence*—novel functions or behaviors that arise from the collective interactions of agents (Mitchell 2009). In border zones, the integration of local traders, corrupt officials, and logistical specialists can spontaneously yield new forms of smuggling or laundering techniques that no single actor explicitly planned. Recognizing these *emergent functions* underscores how state-centric strategies may miss the *interconnectedness* of grassroots participants. A clear example of emergent function in criminal networks is the rising prominence of technologically-enabled fraud as a key revenue stream (FBSP 2025). As criminal groups adapt to shifting market conditions and exploit digital tools, innovative functions arise that extend beyond their traditional operations. This transformation illustrates how local adaptations and interactions within complex adaptive systems can generate entirely new, profitable activities—demonstrating the emergent capabilities of criminal organizations in the digital age.

2.10 Edge of Chaos

Systems *at the edge of chaos* exhibit a mix of order and fluidity, supporting fast *innovation* and *adaptation* (Holland 2014; Mitchell 2009). Criminal organizations benefit from partial oversight: they exploit

existing infrastructure and financial systems yet remain agile enough to avoid complete suppression. This equilibrium between state control and lawless spaces fosters the innovative smuggling tactics observed in tri-border zones or the Amazon Basin.

2.11 Self-Organized Criticality

Self-organized criticality describes how complex systems evolve into a precarious state where minor events can spark large-scale upheavals (Thurner, Hanel, and Klimek 2018). For instance, a small shift in local policy—like banning a certain precursor chemical—may redirect massive illicit flows across different borders, illustrating a chain reaction that was not readily predictable. This phenomenon informs why partial or piecemeal changes in enforcement can carry unexpected ripple effects.

An intriguing example of self-organized criticality in action is the government initiative in Piauí to combat smartphone theft. By combining measures such as sending alert messages to stolen phones, informing new users that their device was reported stolen, and urging them to return it to the police—while simultaneously disrupting both physical and online marketplaces—the initiative achieved a almost 40% reduction in smartphone theft (Saldanha and Souza 2024). This coordinated intervention illustrates how a minor trigger in a critically poised system can cascade into significant, system-wide change.

Another example can be seen in the criminal underworld's reliance on a single deep web payment tool. When law enforcement managed to neutralize this payment method, multiple websites offering illegal services and goods were taken down simultaneously. This incident highlights the interconnectedness within criminal networks, where the failure of one critical component can precipitate a cascade of disruptions—hallmarks of self-organized criticality in complex adaptive systems.

2.12 Bifurcation Points and Structural Shifts

A *bifurcation point* occurs when subtle changes in system parameters precipitate a qualitative transformation (Tranquillo 2019). In illicit economies, raising penalties on drug dealing for example, have shift criminals' focus toward less risky activities such as fraud and contraband cigarettes, or pushed them to expand routes.

The rising prevalence of synthetic drugs in South America represents a potential bifurcation point—a critical threshold that could catalyze a structural shift in the cocaine trade. In a complex adaptive system, even minor perturbations can lead to significant reconfigurations. As market dynamics evolve in response to the growing influence of synthetics, established networks in cocaine production and distribution may undergo transformative changes. Monitoring these developments closely is essential to understanding how this shift might redefine the illicit drug landscape. Once past such a threshold, the network's underlying **structure** can reorder, rendering old strategies ineffective.

2.13 Panarchy and Nested Adaptive Cycles

Panarchy theory views systems as nested cycles, each scale experiencing growth, conservation, release, and reorganization (Gunderson and Holling 2002). In illicit flows, micro-level communities (e.g., coca growers) feed into mid-level trafficking networks (e.g., regional cartels), which connect to macro-level global markets (UNODC 2023). Changes at one level—say, a crackdown on local production—can reverberate across the entire transnational chain, emphasizing the multi-level nature of criminal ecosystems.

2.14 Scale-Free Networks and Network Centrality

Many smuggling networks exhibit *scale-free* properties, where a few key nodes (logistical hubs, cartel leaders) have disproportionately many connections. Neutralizing these high-centrality hubs—like major ports or influential border officials—can yield system-wide disruptions, at least temporarily. Nonetheless, because these networks maintain back-up nodes, removing one does not guarantee a complete breakdown. This can clearly be seen in the use of several simultaneous routes in the cocaine trade.

2.15 Resilience and Redundancy

Criminal ecosystems often embed *redundancy*—multiple routes, alternative alliances, decentralized leadership—to enhance *resilience*. When enforcement strikes one corridor, traffickers activate another, illustrating how they absorb shocks without collapsing. Strategies to counter resilience must be similarly coordinated, focusing on both the enablers of the trade as well as in the multiple routes or commodities at once rather than tackling each in isolation.

2.16 Adaptive Co-Management and Feedback Loops

Adaptive co-management emphasizes flexible governance through continuous feedback among stakeholders—communities, authorities, NGOs—allowing quicker policy shifts in response to criminal innovation. For instance, local fisher communities might alert officials to suspicious boat movements. When integrated into official intelligence loops, such bottom-up data can help states adapt as rapidly as criminals.

2.17 Entropy and Information Theory

Criminals thrive under *high entropy* (Tranquillo 2019), generating “noise” that cloaks illicit goods amid legitimate trade, labyrinthine financial transactions, and front businesses. Applying data analytics, cross-database checks, and real-time intelligence can reduce entropy, exposing anomalies and making enforcement more precise. This underscores the importance of information-sharing among regional agencies to cut through the confusion criminals rely on.

2.18 Multi-Level Selection (Evolutionary Perspective)

Drawing on *evolutionary biology*, *multi-level selection* posits that selection pressures act at individual and group levels simultaneously (Tranquillo 2019). Criminal enterprises balance internal cohesion with external competition—sometimes cooperating with rival factions to outsmart state forces, yet vying for larger market shares. Interdiction efforts may exploit these rivalries, offering deals to select groups to fracture collaborative smuggling rings from within.

3. Institutional Responses and Policy Implications:

A CAS-Informed Approach

Transnational criminal networks in South America, exemplified by groups such as the Primeiro Comando da Capital (PCC) and the Comando Vermelho (CV), have demonstrated an extraordinary capacity to adapt and thrive in environments characterized by rapid change and systemic pressure. These organizations employ decentralized, cell-based structures and dynamic alliances that enable them to innovate continuously and outmanoeuvre state-led interventions (McDermott et al. 2025). Their resilience and fluidity reveal a deeper reality: they are part of a complex adaptive system in which nonlinearity, multi-scalar interactions, and emergent properties play crucial roles. Rather than being static, these networks evolve through feedback loops, structural shifts, and phase transitions that mirror the dynamics observed in natural and social systems alike.

At the core of CAS theory is the recognition that systems are not fixed but are in constant flux, adapting to both internal and external perturbations (Tranquillo 2019). In the case of illicit transnational flows, criminal networks adjust their strategies in response to changes in market conditions, enforcement practices, and technological innovations (UNODC 2023). Small perturbations—whether in the form of a new regulatory measure or a technological breakthrough—can act as velocity vectors that push these networks toward critical thresholds. Once these thresholds are reached, the networks may experience sudden structural changes or phase transitions, radically altering their operational patterns. The concepts of basins of attraction and hysteresis further illustrate how communities and networks can become locked into particular trajectories, making it challenging to transition from an illicit equilibrium to one dominated by lawful activities.

Understanding these dynamics is essential for designing effective policy interventions. A key starting point is the recognition that many communities in South America have, over time, become enmeshed in the criminal economy, forming what can be described as “friendly networks” (USJFC 2011). In many regions, illicit flows have created an alternative economic order where small-scale criminal activities provide the primary source of income. This situation is reinforced by the phenomenon of hysteresis, whereby communities remain in a state of dependency even when external conditions change. The historical reliance on criminal

revenue, combined with limited access to legitimate economic opportunities, creates a basin of attraction that continuously pulls communities toward illicit activities. To counteract this dynamic, it is imperative that policies focus on building alternative pathways toward legality.

One approach to transforming these communities involves investing in sustainable livelihoods that offer credible alternatives to criminal income. By prioritizing initiatives such as sustainable agriculture, vocational training, and microfinance, policymakers can help create a new basin of attraction oriented toward lawful economic activities. Such investments not only provide immediate economic relief but also lay the groundwork for long-term structural change. In regions where illicit economies have been deeply entrenched, the gradual development of legal economic opportunities can serve as a counterweight to the pervasive influence of criminal networks. Over time, these investments can help shift local cultural norms away from acceptance of contraband and toward a commitment to legality and social integrity.

Another essential element of this transformation is public awareness. Societal norms play a significant role in sustaining illicit networks. When minor criminal activities become normalized, they create a velocity vector that gradually shifts public attitudes in favour of criminal behaviour. However, targeted public awareness campaigns can serve as powerful trigger points that disrupt this momentum. By emphasizing the long-term social, environmental, and economic costs of counterfeit goods and illicit trade, these campaigns can spark bursts of citizen engagement that realign public sentiment. When communities begin to recognize the broader implications of supporting criminal activities, a rapid reorientation of values and behaviours may occur, ultimately shifting the system away from an illicit equilibrium.

In addition to fostering public awareness, it is critical to develop adaptive co-management strategies that integrate the efforts of state agencies, non-governmental organizations (NGOs), and local communities. Continuous dialogue between these stakeholders creates the feedback loops necessary for identifying emergent threats and adjusting policies in real time. For example, community watch initiatives can provide law enforcement with timely intelligence about suspicious activities, while joint training programs between local leaders and regulatory agencies can enhance the detection of corruption and illicit financial flows. Such collaborative efforts not only improve the responsiveness of the system but also help build trust between citizens and the state, thereby strengthening the overall resilience of legal economic structures.

While supporting “friendly networks” is a crucial component of any comprehensive policy response, it is equally important to address the vulnerabilities within “neutral networks” (USJFC 2011). Neutral networks include those sectors of the economy and public administration that are not overtly criminal but are nonetheless susceptible to infiltration by illicit actors. These may include legitimate businesses, financial institutions, and regulatory bodies that operate at the margins between lawful and illicit activities. Often, these entities function near the so-called “edge of chaos,” where oversight is partial and the boundaries between legal and

illegal practices become blurred. In such environments, even minor lapses in governance can allow criminal actors to exploit systemic weaknesses, transforming neutral networks into inadvertent facilitators of illicit trade.

To prevent neutral networks from drifting into criminal collusion, policymakers must implement robust regulatory frameworks that enforce enhanced due diligence throughout supply chains. Measures such as mandatory compliance certifications and stringent know-your-supplier protocols can significantly reduce the uncertainty or entropy that criminals exploit to mask their activities. In high-risk sectors, the adoption of digital payment systems and blockchain-based tracking technologies can minimize the reliance on cash transactions, thereby making financial flows more transparent and traceable. These interventions not only strengthen the integrity of neutral networks but also raise the overall cost for criminal actors attempting to infiltrate or co-opt these systems.

Legal and regulatory changes can also function as bifurcation points—critical thresholds that prompt structural shifts within organizations. For example, imposing strict liability on internet marketplaces for the sale of counterfeit goods can force companies to adopt more rigorous vetting procedures. When such regulatory pressures are applied consistently, businesses are compelled to reconfigure their internal processes, shifting from lax oversight to proactive compliance. This structural shift, once initiated, can cascade through entire industries, reducing the channels through which criminals operate. In this way, targeted legal reforms can not only deter individual acts of criminality but also transform the broader operational landscape of neutral networks.

Professional service networks, including those of lawyers, accountants, and logistics experts, also play a pivotal role in sustaining both legal and illicit operations. Many of these networks are characterized by a scale-free structure, in which a few high-centrality nodes exert a disproportionate influence on the system. These hubs often provide the essential services that underpin criminal activities, such as money laundering or the facilitation of international trade in contraband goods. By targeting these critical nodes, regulatory agencies can disrupt the redundancy and resilience that criminal networks rely on. For instance, measures that incentivize whistleblowing or that impose severe penalties on key facilitators can weaken the structural integrity of these service networks, making it more difficult for criminal organizations to maintain their operations.

The ultimate goal, however, is to directly neutralize the criminal networks themselves. This involves a strategic focus on dismantling the high-centrality hubs and choke points that sustain illicit flows. Criminal networks often exhibit a scale-free organization where a few critical nodes—such as major ports, key money-laundering centres, or pivotal communication hubs—anchor the entire system. Targeting these nodes can have a disproportionately large effect on the overall capacity of the network. Coordinated enforcement actions that involve multiple jurisdictions, simultaneous raids, and cross-border intelligence sharing can sever the critical financial and logistical flows that support criminal operations.

An effective strategy to overcome the redundancy inherent in multi-route smuggling networks involves synchronized interventions across

all major corridors. Criminal organizations are known for maintaining multiple, redundant routes to ensure that if one pathway is blocked, another will take its place (UNODC 2023). By launching coordinated actions that target multiple routes simultaneously, law enforcement can overwhelm the network's adaptive capacity, triggering a phase transition that disrupts its internal cohesion. This approach requires not only physical interventions but also the integration of cyber and physical enforcement measures. In an era where criminal networks increasingly rely on digital platforms for coordination, the simultaneous disruption of online communication channels and traditional smuggling routes creates a compounded effect that can significantly hinder the network's operations.

A further challenge arises from the dynamic equilibrium often observed between enforcement spending and criminal revenue. This equilibrium, akin to a nullcline in CAS theory (Tranquillo 2019), can create a stable but undesirable state where illicit activities persist despite continuous intervention. Crossing the separatrix—the boundary between different dynamical regimes—requires calibrated enforcement that avoids triggering unintended consequences such as self-organized criticality, where a minor crackdown might unexpectedly lead to a surge in violence or a rapid reorganization of the network. To navigate this delicate balance, policymakers must engage in continuous, data-driven scenario planning that models the potential outcomes of various enforcement strategies. By simulating different interventions and monitoring their effects on the system's behaviour, authorities can identify the optimal points of intervention that push the network past the critical threshold into a state where its capacity to adapt is severely diminished.

In addition to direct enforcement measures, leveraging the internal dynamics of criminal networks can be a powerful tool for destabilization. Criminal organizations are rarely monolithic; they consist of multiple subgroups that, while cooperating at one level, often compete for resources and influence at another (McDermott et al. 2025). This dynamic of multi-level selection creates internal rivalries that can be exploited by policymakers. By incentivizing defections or offering leniency to mid-level operatives and specialized service providers, authorities can create fissures within the network. When internal rivalries are exposed and exploited, the cohesion of the criminal organization is weakened, making it more vulnerable to targeted interventions. Public exposure of these internal conflicts can also serve as a deterrent, reducing the ability of criminal networks to attract new members or consolidate power.

Effective policy responses to illicit flows in South America must be a whole-of-society approach, that is, multi-scalar and integrated across local, national, and international levels. Given the transnational nature of criminal networks, fragmented approaches are likely to be exploited by criminals who can simply shift their operations to areas with weaker oversight. Enhanced international cooperation, therefore, is a critical component of any comprehensive strategy. This includes formal treaties, intelligence-sharing agreements, and the establishment of secure data platforms that integrate information from multiple jurisdictions. Strengthening subnational capacities is equally important. By equipping

local law enforcement and regulatory agencies with the tools and training necessary to detect and respond to emerging threats, national governments can create a more agile and responsive enforcement apparatus that operates in concert with international partners.

Reducing entropy within illicit economic systems is another crucial objective. Entropy, in this context, refers to the high degree of uncertainty and obscurity that criminal networks exploit to hide their activities. Improving information flow through unified data platforms that cross-reference shipping manifests, financial transactions, and legal records can reveal patterns that might otherwise remain hidden. Legal mandates requiring the disclosure of beneficial ownership for corporations and trade entities further reduce the informational noise that criminals depend on. The adoption of advanced analytics and artificial intelligence enhances these efforts by providing real-time insights into emerging patterns or burst phenomena, enabling authorities to intervene swiftly before criminal networks have a chance to reconfigure.

The importance of adaptive co-management cannot be overstated. In a dynamic environment characterized by constant change, static, one-off interventions are rarely effective in the long term. Instead, an iterative approach that involves continuous monitoring, feedback, and policy adjustment is essential. Regular risk audits that assess the evolving landscape of criminal networks can help determine whether existing interventions are sufficient or if new strategies are required. By embracing an adaptive co-management model, policymakers can remain one step ahead of criminal innovations, adjusting their strategies as needed to maintain a competitive advantage over illicit actors.

In addition to adaptive co-management, phase transitions represent a critical juncture at which meaningful, long-lasting change becomes possible. A phase transition involves a rapid, structural shift from one equilibrium to another (Tranquillo 2019). In the context of illicit flows, the objective is to transition from a system dominated by criminal activities to one characterized by sustainable, legal economic practices. Achieving this transition requires addressing the root economic vulnerabilities that drive communities toward criminality. Investments in education, healthcare, and economic diversification are essential to create an environment where lawful activities can flourish. Cultural change, fostered through public education and social marketing, can help shift societal norms away from tolerance of illicit behaviour. Ultimately, building resilient institutions that are capable of learning and adapting in the face of new threats is key to ensuring that these gains are sustained over time.

When examining the challenges of addressing illicit flows in South America, it becomes clear that a networked, adaptive policy paradigm is required—one that mirrors the complexity of the criminal networks themselves. By applying CAS concepts such as velocity vectors, basins of attraction, hysteresis, trigger points, phase transitions, bifurcation points, and multi-level selection, policymakers can better understand the intricate dynamics at play and design interventions that are both nuanced and effective. This approach calls for a shift away from linear, one-dimensional strategies toward a more holistic model that considers the entire ecosystem of illicit trade.

In practical terms, this means that interventions must be multi-pronged and coordinated across different scales. Local initiatives that support sustainable livelihoods and foster community resilience must be complemented by national policies that regulate neutral networks and disrupt the financial and logistical channels that sustain criminal activities. International cooperation, facilitated by robust data-sharing platforms and harmonized regulatory frameworks, is essential for addressing the transnational dimensions of illicit flows. At every level, the goal is to gradually shift the overall system's basin of attraction—from one that favors criminal activity to one that supports legal, sustainable development.

The integration of advanced technologies plays a pivotal role in this strategy. From blockchain systems that ensure transparency in financial transactions to AI-powered analytics that detect emerging patterns of illicit behaviour, technology provides the tools necessary to reduce entropy and enhance the flow of actionable information. These tools enable authorities to identify critical trigger points, monitor the evolution of criminal networks in real time, and implement targeted interventions that disrupt established patterns. When combined with adaptive co-management and iterative policy feedback, technology becomes a force multiplier that enhances the overall resilience of legal economic structures.

Ultimately, the application of CAS theory to the study of illicit flows in South America reveals a complex interplay of factors that must be addressed in a coordinated and holistic manner. Criminal networks are not static entities but are constantly evolving in response to a multitude of pressures. Their adaptive nature means that interventions must be equally flexible, capable of adjusting to new threats as they emerge. By focusing on building alternative pathways to legality, influencing neutral networks, and directly targeting the high-centrality hubs that underpin criminal operations, policymakers can create a dynamic and responsive framework that not only disrupts illicit flows but also lays the foundation for long-term, sustainable governance.

Conclusion

Addressing the challenge of illicit transnational flows in South America requires a nuanced understanding of the complex adaptive systems that underlie criminal networks. Through the careful application of CAS concepts, from the notion of basins of attraction and hysteresis to phase transitions and bifurcation points, policymakers can design interventions that are both targeted and adaptive. This approach moves beyond traditional, linear strategies and embraces the inherent complexity of the systems involved, offering a pathway toward a future where coordinated, multi-scalar governance transforms the landscape of illicit trade. The task is formidable, but with commitment, collaboration, and the strategic use of technology, it is possible to shift the equilibrium away from criminality and toward a more sustainable, law-abiding economic order.

Using Complex Adaptive Systems to study illicit flows allow IR theory to grasp the multifaceted nature of criminal networks. This is essential because no single intervention is sufficient on its own; rather, it is

the interplay of multiple, adaptive strategies—spanning local economic development, regulatory reform, technological innovation, and international cooperation—that holds the promise of lasting change. In this context, the challenges posed by illicit trade are not merely issues of enforcement or regulation, but are also deeply intertwined with social, economic, and political factors that demand a comprehensive, integrated response.

This CAS-informed policy paradigm, therefore, provides both a conceptual framework and a practical roadmap for disrupting the adaptive mechanisms that sustain illicit flows. By fostering environments where legal economic activities can thrive, ensuring that neutral networks remain free from criminal influence, and strategically dismantling the key hubs and high-value targets that support criminal enterprises, governments, international agencies, the private sector and civil society can collectively push the system toward a new equilibrium. Such an equilibrium is one where sustainable, inclusive development replaces the destabilizing influence of illicit trade—a transformation that, while challenging, is both necessary and achievable in the face of persistent and evolving threats.

In conclusion, the application of CAS theory to the analysis of illicit flows in South America offers profound insights into the nature of criminal networks and the strategies required to counter them. Through continuous adaptation, integrated governance, and the leveraging of technology, it is possible to reshape the very foundations of the illicit economy. By shifting the system’s dynamics—from entrenched basins of attraction that favour criminality to vibrant, resilient ecosystems that support lawful economic activity—we can envision a future where coordinated policy responses yield transformative, long-lasting change.

Bibliography

- CdE. 2021. “Estudo Estratégico: Covid-19 e Tráfico de Drogas No Brasil: A Adaptação Do Crime Organizado e a Atuação Das Forças Policiais Na Pandemia.” Brasília: Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Ilícitas (CdE).
- FBSP. 2024. “Cartographies of Violence in the Amazon.” São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- . 2025. “Follow the Products: Rastreamento de Produtos e Enfrentamento Ao Crime Organizado No Brasil.” São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Fieguth, Paul. 2017. *An Introduction to Complex Systems: Society, Ecology, and Nonlinear Dynamics*. Cham: Springer.
- Gunderson, Lance H., and C. S. Holling. 2002. *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington: Island Press.
- Holland, John. 2014. *Complexity: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaplan, Morton A. 1957. *System and Process in International Politics*. Colchester: ECPR Press.
- Kosmynka, S. 2020. “The Problem of Organized Crime in the South American Tri-Border Area: Paraguay, Brazil and Argentina.” *International Studies. Interdisciplinary Political and Cultural Journal* 25 (1). <https://doi.org/10.18778/1641-4233.25.02>.
- McDermott, J., S. Dudley, Javier Samper, Marc R. Tortosa, and Emilie Breyne. 2025. “Mapping and Profiling the Most Threatening Criminal Networks in Latin America and the Caribbean.” Paris: Expertise France; Insight Crime; Empact.
- Miller, John H., and Scott E. Page. 2007. *Complex Adaptive Systems an Introduction to Computational Models of Social Life*. Princeton: Princeton University Press.

Mistler-Ferguson, S. and Dalby, C. 2022. "How COVID-19 Reshaped Cocaine and Marijuana Trafficking in Brazil." Think Tank. InSight Crime. August 1, 2022. <https://insightcrime.org/news/covid-19-reshaped-cocaine-cannabis-trafficking-brazil/>.

Mitchell, Melanie. 2009. *Complexity A Guided Tour*. Oxford: Oxford University Press.

OECD. 2016. "Illicit Trade; Convergiving Criminal Networks, OECD Reviews of Risk Management Policies." Paris: OECD Publishing.

Saldanha, Rafael, and Beto Souza. 2024. "Ministério Da Justiça Vai Incorporar Programa Do Piauí Para Diminuir Roubos de Celulares No Brasil." CNN, 2024. <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/ministerio-da-justica-vai-incorporar-programa-do-piaui-para-diminuir-roubos-de-celulares-no-brasil/>.

SINGH, R., and J.M. LASMAR. 2024. "Regional Hubs of Illicit Trade: The Triborder Area." Washington, D.C.: George Mason University, Terrorism, Transnational Crime & Corruption Center. <https://traccc.gmu.edu/wp-content/uploads/2024/11/Final-TBA.pdf>.

Thurner, Rudolf Hanel, and Klimek. 2018. *Introduction to the Theory of Complex Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Tranquillo, Joe. 2019. *An Introduction to Complex Systems: Making Sense of a Changing World*. Cham: Springer.

UNODC. 2023. "Global Report on Cocaine 2023: Local Dynamics, Global Challenges." United Nations Office on Drugs and Crime. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf.

———. 2024. "UNODC Global Study on Homicide 2023 Homicide and Organized Crime in Latin America and the Caribbean." Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

UNODC & CoE Brazil. 2022. "Cocaine Insights 4: Brazil in the Regional and Transatlantic Cocaine Supply Chain: The Impact of COVID-19." 4. Vienna: UNODC.

USJFC. 2011. *United States Joint Forces Commanders Handbook for Attack the Network*. 1st ed. Suffolk, Virginia: Joint Warfighting Center (Joint Doctrine Support Division). https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pams_hands/atn_hbk.pdf.

Wallerstein, Immanuel. 2004. *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham: Duke University Press.

Waltz K.N. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.



Resenha do livro *A burguesia brasileira em ação: de Lula a Bolsonaro, de uma perspectiva das Relações Internacionais*.

Caio Bugiato

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2024v12n1p118-145

VALLE, André Flores Penha e NARCISO, Pedro Felipe (org.). *A burguesia brasileira em ação: de Lula a Bolsonaro*. 1.ed. Florianópolis: Enunciado Publicações, 2021.

O livro *A burguesia brasileira em ação: de Lula a Bolsonaro* reúne em seus capítulos resultados das pesquisas de dez autores que mobilizam a teoria marxista de Nicos Poulantzas para analisar as frações da classe dominante no Brasil durante as duas primeiras décadas do século XXI. Apresentado na introdução, o dispositivo conceitual de Poulantzas indica que a burguesia não é uma classe homogênea, mas sim segmentada em frações de acordo com, pelo menos, três dimensões: o porte do capital (pequeno, médio, grande), a função do capital (industrial, comercial, financeiro) e origem do capital (nacional e estrangeiro). Neste dispositivo o Estado capitalista é entendido como a instituição que mantém a coesão da sociedade ao impedir que as forças sociais aniquilem a formação social e que organiza a dominação de classe, além de corresponder às relações de produção capitalista. As relações entre as frações burguesas com o Estado capitalista são elucidadas pelo conceito de bloco no poder: a unidade conflituosa e a organização política entre as frações que permite a elas imprimir seus interesses gerais e específicos no Estado, de modo que sejam atendidos pela política estatal. A fração burguesa, ou um conjunto delas, que consegue a priorização de seus interesses específicos pela política do Estado é então aquela que detém a hegemonia política no interior do bloco no poder, chamada de fração hegemônica. Os autores e as autoras dos capítulos dedicam atenção para o sistema de fracionamento decorrente da origem do capital, uma vez que ele aponta os diferentes posicionamentos que podem ser assumidos pela burguesia local diante do capital estrangeiro. Em uma formação social de capitalismo dependente, como o Brasil, a burguesia pode assumir o caráter de burguesia nacional, interna ou associada. A primeira corresponde a uma fração autóctone, com base de acumulação própria, uma posição anti-imperialista e interessada no desenvolvimento autônomo do capitalismo nacional. A terceira corresponde a uma fração que age como intermediária com capital estrangeiro, como seu suporte e dele é completamente dependente. A segunda se situa conceitual e politicamente entre as outras duas. Tem uma relação ambivalente com o capital estrangeiro, ora de apoio, ora de oposição; tem uma relação de dependência financeira e tecnologicamente, mas em determinadas conjunturas a relação é de concorrência. Sua

posição lhe confere limites de enfrentamento a forças estrangeiras, assumindo historicamente um movimento pendular.

Algumas teses embasam todas, ou quase todas, as análises dos pesquisadores e das pesquisadoras, implícita ou explicitamente, as quais podem ser apreendidas ao longo da leitura do livro. Primeira, a burguesia nacional jamais existiu como força social no processo político nacional, isto é, na história das lutas de classes do Brasil. O eixo dinâmico da política brasileira são as relações conflituosas ou consonantes entre, de um lado, a burguesia interna e, de outro, o capital estrangeiro e a burguesia a ele associada. Segunda, os governos Lula e Dilma (2003-2016) foram sustentados por uma frente política policlassista em que frações burguesas e proletárias encontravam-se hierarquizadas, sob a hegemonia política da grande burguesia interna no bloco no poder. O atendimento prioritário das demandas dessa fração hegemônica pelo Estado governado pelo Partido dos Trabalhadores permite caracterizar tais governos como neo-desenvolvimentistas, os quais deixaram em segundo plano as demandas do capital estrangeiro. Terceira, a queda do governo Dilma em 2016 foi, entre outros fatores, obra do capital estrangeiro e da burguesia a ele associada: uma ofensiva restauradora do programa neoliberal dos anos de 1990, com o objetivo de reestabelecer sua hegemonia política então perdida nos anos 2000. O sucesso da ofensiva resultou no golpe do *impeachment*, em uma democracia burguesa deteriorada e em crise e no governo Temer (2016-2018). Quarta, a recuperação da hegemonia foi um processo político repleto de instabilidades, no qual a principal força restauradora foram os estratos superiores da classe média/pequena burguesia, particularmente a categoria da burocracia judiciária mobilizada pela Operação Lava Jato. Desta crise específica se originou um movimento político de tipo fascista, radicalizado, que obteve vitória eleitoral em 2018 e sustentou o governo Bolsonaro. Quinta, o governo Bolsonaro (2019-2022) foi um governo neofascista, ou seja, congregou elementos do neoliberalismo herdado do governo Temer, como a hegemonia política do capital estrangeiro, com uma base de massas politicamente ativa e organizada, com características e objetivos que remontam ao fascismo original europeu (Itália fascista e Alemanha nazista), como a tendência a instauração de um Estado ditatorial fascista (Estado capitalista de exceção).

O livro está dividido em duas partes, além de prefácio, introdução e posfácio. A parte 1 aborda os governos do PT, e a parte 2 a crise do governo Dilma e os governos Temer e Bolsonaro. Os conteúdos dos capítulos são os seguintes (privilegiamos as relações de frações de classe e as relações com o capital estrangeiro nesta apresentação). No capítulo 1, intitulado *O agronegócio da soja e a indústria têxtil frente a política externa brasileira para a China (2003-2010)*, Mariana Davi Ferreira analisa a atuação das frações burguesas da cadeia produtiva têxtil e da soja diante das relações brasileiras com a China. De acordo com a autora, essas frações compuseram a grande burguesia interna e melhoraram sua posição no interior do bloco no poder durante os governos do PT com a implementação de uma política econômica e externa favorável a seus interesses. Porém, os posicionamentos de ambas sobre as relações econômicas sino-brasileiras foram divergentes, dados os impactos em cada setor. Em

geral, os setores vinculados à agroindústria (cadeia de soja) e à extração mineral apoiaram e se beneficiaram das relações com a China, sobretudo no que diz respeito à exportação para o país asiático. Já a indústria têxtil sentiu o impacto dos manufaturados chineses no mercado interno, pois sua produção – voltada para o mercado nacional e sul-americano – passou a sofrer com a concorrência.

No capítulo 2, intitulado *O pré-sal e a burguesia brasileira no segundo governo Lula*, Pedro Felipe Narciso trata da grande burguesia interna e da questão do petróleo no Brasil. Para o autor, o Partido dos Trabalhadores foi defensor de um programa neodesenvolvimentista, representando a grande burguesia interna, e enfrentou a oposição da aliança DEM-PSDB, defensora de um programa neoliberal, representando a grande burguesia associada. Narciso constata que importantes setores da grande burguesia interna – representados pela FIESP, FIRJAN, CNI e ABIMAQ – manifestaram recorrentemente ressalvas acerca da expansão do capital público, isto é, em relação ao regime de partilha do pré-sal que colocava a Petrobras como operadora de todos os blocos de exploração, entre outras determinações. Esse conflito entre a burguesia interna e o governo em torno da questão do petróleo aproximou aquela da grande burguesia associada, crítica do regime de partilha.

No capítulo 3, intitulado *As grandes construtoras brasileiras de obras de infraestrutura e a política econômica nos governos Lula e Dilma*, Mariana Rocha Sabença examina as 10 maiores empreiteiras de construção pesada, integrantes da grande burguesia interna. A autora constata que tais empresas tinham predominantemente nacionalidade brasileira – pelo seu controle acionário –, possuíam capital fechado, eram comandadas majoritariamente por famílias e não realizavam fusões e aquisições. Sabença assinala que a política econômica dos governos do PT favoreceu as empreiteiras nacionais, as quais por sua vez se reconheceram nela. Essa política econômica teve como opositores o PSDB e a grande imprensa brasileira, que, para a autora, representaram os interesses da fração da burguesia associada ao capital estrangeiro e o empenho de restaurar o programa neoliberal.

No capítulo 4, intitulado *O fracionamento de classes no interior do agronegócio e os governos neodesenvolvimentistas*, Maria Angélica Paraizo aborda a política do agronegócio nos governos Lula e Dilma, a aproximação da burguesia desse setor ao governo e sua deserção da frente neodesenvolvimentista. Dados os distintos ramos que compõem o setor, as relações com o governo foram marcadas por apoio crítico e série de contradições, a despeito do favorecimento que tiveram pela política estatal. A autora destaca que os ramos com acumulação de capital interna tiveram atritos com os ramos pertencentes ao capital estrangeiro, uma vez que aqueles, na condição de burguesia interna, foram priorizados pelo governo. Em um contexto de crise econômica e política no segundo governo Dilma a burguesia interna do agronegócio, que nunca viu com bons olhos a ligação do PT com movimentos populares do campo, desertou da frente de sustentação do governo.

No capítulo 5, intitulado *Grupos financeiros, entidades de representação de classe seus posicionamentos sobre a nova matriz econômica do primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014)*, João Pedro Vazquez aborda os posicionamentos dos grupos financeiros Itaú e Bradesco e as entidades

representativas FIESP e FEBRABAN diante da Nova Matriz Econômica (NME). Esta consistiu na flexibilização do conhecido o tripé macroeconômico do neoliberalismo, mediante medidas de flexibilização dos superávits fiscais, de redução da taxa de juros e de administração do mercado cambial, aliados a políticas de incentivos e regulações. Tal flexibilização atendia interesses da grande burguesia interna, manifestado pelos grupos e entidades citados, em detrimento do que o autor denominou fração bancário-financeira. A NME não foi capaz de estimular o crescimento econômico e aumentar o investimento privado, o que desagradou a burguesia interna. Esta, então, redirecionou seu posicionamento para objetivos mais compatíveis com a fração bancário-financeira.

No capítulo 6, intitulado *Perfil econômico e político do capital financeiro internacional: considerações sobre a atuação do setor no Brasil entre 2015 e 2016*, Nátaly Santiago Guilmo trata em geral do investimento estrangeiro no país. Ressalta que os Estados Unidos são o país que mais tem investimento no Brasil. A autora destaca que o capital financeiro internacional tem conhecidamente seus interesses rentistas, porém tem forte ligação com o capital produtivo por meio de financiamento para produção e de intermediação -de processos de aquisições, fusões e vendas. Nesse sentido seu poder de pressão se dá pela grande capacidade de retirada de investimentos, queda de ações e direcionamento informativo de agências de risco, em uma economia dependente de capital estrangeiro. Em termos de ação política do capital financeiro internacional, Guilmo chama atenção para a crítica à concorrência dos bancos públicos brasileiros e para sua demanda por abertura do mercado financeiro brasileiro. Mostra que durante os governos do PT a abertura desse mercado, oriunda dos governos FHC, foi revertida. E na conjuntura de crise do governo Dilma, argumentando que não seria vantajoso investir em uma economia com problemas como déficit fiscal e deterioração da dívida pública, apoiou o *impeachment* e o governo Temer.

No capítulo 7, intitulado *A burguesia industrial na crise do governo Dilma*, Felipe Queiroz Braga analisa se os diferentes setores que compõem a burguesia industrial interna adotaram a mesma posição da FIESP de abandonar a base de apoio do governo. De acordo com o autor, a burguesia industrial não agiu de forma homogênea, mas sim se dividiu em três grupos. O primeiro foi capitaneado pela FIESP, apoiado pelo pequeno e médio capital e apoiou firmemente a derrubada do governo. O segundo foi composto por associações industriais que inicialmente se opuseram à derrubada do governo por temer consequências econômicas e políticas. Contudo, o processo de afastamento da presidente e a formação e fortalecimento de uma aliança golpista a fizeram mudar de posição, apoiando a derrubada passivamente. O terceiro foi formado pela grande burguesia industrial, que se posicionou contra o *impeachment*, porém acuada pela Operação Lava Jato, pela imprensa e pelos protestos de rua, adotou uma posição neutra e não saiu em defesa do governo.

No capítulo 8, intitulado *Indústria da construção civil, dependência e crise política no governo Dilma Rousseff*, Octávio Fonseca Del Passo examina a derrocada das grandes construtoras de capital nacional. O autor indica que instituições da burocracia de Estado dos Estados Unidos e organismos

internacionais em que o capital internacional tem forte influência instrumentalizaram a bandeira de combate à corrupção para contribuir com a queda do governo Dilma. A ofensiva do capital internacional, materializada também na Operação Lava Jato, atingiu o grande capital da construção civil, um dos setores mais beneficiados pelos governos do PT e alicerce da frente neodesenvolvimentista. É interessante notar que Fonseca aponta algumas tendências advindas desse processo político, como: a pressão das construtoras internacionais para entrar no mercado brasileiro; e a associação do pequeno e médio capital da construção civil (frações não contempladas pelo governo petistas) com o capital internacional.

No capítulo 9, intitulado *Capital financeiro, frações de classe e a crise política de 2015-16*, André Flores Penha Valle aborda a divisão do capital financeiro na crise do *impeachment*. Para o autor, houve uma divisão de forças sociais que opôs de um lado os grandes bancos comerciais nacionais e de outro as instituições financeiras não-bancárias, como corretoras e fundos de investimento. Valle identifica tais forças como, respectivamente, burguesia interna bancária e burguesia financeira associada ao capital estrangeiro. E na análise concreta são: os bancos brasileiro Bradesco e Itaú e o capital estrangeiro e os segmentos ligados ao mercado de capitais. O resultado da pesquisa mostra que o grande capital nacional bancário aderiu tardiamente à ofensiva restauradora neoliberal dirigida pelo capital internacional e pela burguesia associada. Isto é, apoiou o governo até seu enfraquecimento com a aprovação do *impeachment* na Câmara Federal. As duas frações que antes estavam em oposição se unificaram em torno do programa de reformas neoliberais contra os trabalhadores, levado a cabo pelo governo Temer, o chamado “custo Brasil” que envolveu reformas trabalhista, previdenciária, tributárias e privatizações.

No capítulo 10, intitulado *Os produtores de soja e o primeiro ano do governo Bolsonaro*, Luana Forlini examina as posições dos produtores de soja, organizados na entidade Aprosoja, e o atendimento de suas demandas pelo governo Bolsonaro. A autora ressalta que no referido governo a hegemonia política pertenceu ao grande capital internacional e à burguesia associada, o que significa no setor da soja as grandes *tradings* estrangeiras (grande capital comercial internacional). Os produtores de soja podem ser caracterizados como burguesia interna e assumiram uma posição subordinada no interior do bloco no poder. Forlini identificou, então, que os produtores de soja entraram em conflitos pontuais com o capital internacional, mas tiveram a maior parte de suas reivindicações atendidas pelo governo. Entretanto divergiram deste em política externa, já que a orientação do executivo estava voltada para os EUA, enquanto os produtores almejavam o mercado chinês.

Os organizadores do livro notam no posfácio que a dinâmica das forças políticas de todo o período abordado pelos capítulos, que se inicia com a eleição de Lula em 2002, delineou na cena política brasileira atual três campos de disputa pela direção da política nacional. O campo neofascista, que combina política econômica neoliberal e regime ditatorial. O campo neoliberal, que combina política econômica neoliberal e regime democrático. O campo lulista, que combina política, economia neodesenvolvimentista e regime democrático.

Por fim, é possível afirmar que alguns capítulos, pelo seu caráter ainda de pesquisas em andamento, não apresentam clareza sobre a caracterização, o posicionamento e a mobilização das frações de classe em questão. Mas isso é uma questão pequena. Salientamos que os autores e autoras do livro, assim como outros pesquisadores e pesquisadoras da Escola Poulantziana de Campinas, realizam um tipo de pesquisa inédito, muito singular e de suma importância para a área de Relações Internacionais no Brasil. Em um país periférico como o nosso é fundamental pesquisar as relações das frações da classe dominante brasileira com o capital estrangeiro (imperialismo), o qual historicamente em muitos casos determinou os rumos da economia e da política no país. Essas relações já foram apontadas, ainda que superficialmente, em pesquisas sobre a política externa brasileira, quando por exemplo a literatura aborda o papel da diplomacia britânica no Estado imperial escravista (1808/1822-1889) e da diplomacia estadunidense no Estado republicano inaugurado formalmente em 1889. Mas os capítulos do livro vão além. Como visto, tratam das frações burguesas em setores do agronegócio, da indústria, petróleo, construção civil e bancário e financeiro, sem perder de vista o fenômeno do imperialismo. Não hesitam em atestar, na maioria das vezes de forma direta, a ingerência de forças externas na formação social brasileira. O livro como um todo inspira a pesquisa sobre a inserção internacional do Brasil em RI e dá pistas para a superação política da dependência e da subordinação brasileiras no sistema internacional.

BIBLIOGRAFIA

.....
 VALLE, André Flores Penha e NARCISO, Pedro Felipe (org.). **A burguesia brasileira em ação: de Lula a Bolsonaro**. 1.ed. Florianópolis: Enunciado Publicações, 2021.