



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Prof. Dr. Pe. Luís Henrique Eloy e Silva

Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim

Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa

Pró-reitores: Extensão – Profa. Dra. Cláudia Venturini; Gestão Financeira – Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação – Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura – Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação – Prof. Dr. Martinho Campolina Rebello Horta; 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. 13 n. 2
junho 2025



Conselho Executivo

Prof. Vinícius Tavares de Oliveira

Prof. Leonardo César Ramos

Equipe Editorial

Victor de Matos Nascimento

Mariana Ferreira Torres

Larissa Cristina Silva Ribeiro

Ana Carolina Zappa De Carli Meireles Rabello

Murilo de Moraes Cortez

Clara Freire de Carvalho Holsbach da Costa

Ana Carolina dos Santos Santana

Gabriel Passoni Barbosa

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 Rosário – 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)

Leticia 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: Mariana Balau Silveira

Effects of religious heterogeneity on global beef trade 9

Efeitos da heterogeneidade religiosa no comércio global de carne bovina

Efectos de la heterogeneidad religiosa en el comercio mundial de carne de vacuno

Michelle Márcia Viana Martins

New projectment economy and Chinese embedded
globalization: insights from the Chinese football plan..... 34

Nova economia do projetamento e globalização instituída pela China: perspectivas do plano do futebol chinês

La nueva economía del proyectamiento e globalización instituida por China: perspectivas del plan de fútbol chino

Emanuel Leite Junior

Poder blando y megaeventos deportivos: hacia una
propuesta de precisión conceptual y analítica 54

Poder brando e megaeventos esportivos: uma proposta de refinamento conceitual e analítico

Soft power and sports mega-events: towards a Proposal for Conceptual and Analytical Clarity

Bruno Rivas Frías

Ignacio Javier Cardone

Environmental Peacebuilding: definições, tendências e
contradições de um emergente campo de estudos..... 77

Environmental Peacebuilding: definitions, trends, and contradictions of an emerging field of study

Environmental Peacebuilding: definiciones, tendencias y contradicciones de un campo de estudio emergente

Aureo Toledo

Ana Flávia Vilela Silva

**Integración y convergencia del Perú con la Comunidad
Andina, Alianza del Pacífico y MERCOSUR..... 97**

*Integração e convergência do Peru com a Comunidade Andina, Aliança do Pacífico e
MERCOSUL*

*Integration and Convergence of Peru with the Andean Community, Pacific Alliance and
MERCOSUR*

**Alan Fairlie Reinoso
Ariana Figueroa Cornejo
Paula Paredes Quintana**

**A internacionalização do renminbi como instrumento
geopolítico: estratégias chinesas para reduzir a
dependência do dólar 126**

*La internacionalización del renminbi como instrumento geopolítico: estrategias chinas para
reducir la dependencia del dólar*

*The internationalization of the renminbi as a geopolitical instrument: China's strategies to
reduce dependence on the dollar*

**Jacqueline A. Haffner
Julia Driemeir Vieira Rosa**

**Insuficiencia estructural del control humano significativo
en armas autónomas: fundamentos para una reorientación
normativa post-antropocéntrica..... 149**

*Structural Insufficiency of Meaningful Human Control in Autonomous Weapons: Foundations
for a Post-Anthropocentric Normative Reorientation*

*Insuficiência estrutural do controle humano significativo em armas autônomas: fundamentos
para uma reorientação normativa pós-antropocêntrica*

Fernando A. Ramos-Zaga

**Regulação Global da Inteligência Artificial: Atores e
Estruturas de Governança 166**

Global Regulation of Artificial Intelligence: Actors and Governance Structures

Regulación Global de la Inteligencia Artificial: Actores y Estructuras de Gobernanza

**Natália Diniz Schwether
Graciela de Conti Pagliari**

The Impact of Border Disputes on Fragile: Case Study of Bahrain and Qatar..... 184

El impacto de las disputas fronterizas en los países frágiles: estudio de caso de Bahrein y Qatar

O Impacto das Disputas de Fronteira em Países Frágeis: Estudo de Caso do Bahrein e do Catar

Seyedmohammad Seyedi Asl

Tianxia como vínculo clave para la cooperación de China con Argentina en el contexto de la reglobalización..... 199

Tianxia as a key link for China's cooperation with Argentina in the context of reglobalisation

Tianxia como elo chave para a cooperação da China com Argentina no contexto da reglobalização

Zirui Wu

The Quiet Architects of Global Governance: Small State Agency in an Era of Diffuse Authority..... 216

Os Arquitetos Silenciosos da Governança Global: A Agência dos Pequenos Estados em uma Era de Autoridade Difusa

Los Arquitectos Silenciosos de la Gobernanza Global: La Agencia de los Pequeños Estados en una Era de Autoridad Difusa

**Shamkhal Mammadov
Zeynalabdin Naghisoy
Muharrem Bagir**

Mulheres e Guerra: Lições sobre uma Realidade Ocultada..... 236

Women and War: Insights into a Hidden Reality

Mujeres y guerra: aprendizajes sobre una realidad oculta

**Ana Laura Baia de Moraes
Thaís Vieira**

Effects of religious heterogeneity on global beef trade



Efeitos da heterogeneidade religiosa no comércio global de carne bovina

Efectos de la heterogeneidad religiosa en el comercio mundial de carne de vacuno

Michelle Márcia Viana Martins¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13.n2.p9

Enviado: 06 de abril de 2025

Aceito em: 30 de setembro de 2025

ABSTRACT

This study evaluates the effect of religious distance on bilateral beef trade flows between 21 exporting countries and 167 importing countries from 2000 to 2021. The analysis examines both facilitating and hindering effects of religious factors on commercial flows. Religious similarity may reduce transaction costs through shared norms and trust networks, while religious differences may create exclusionary practices functioning as trade barriers. Using a structural gravity model, the results show that religious asymmetry does not impact overall beef trade flows, except when controlling for major Halal and Kosher-certified exporters. The findings reveal that religion does not systematically affect beef trade, though certification creates competitive advantages in specialized market segments.

Key words: Religion; Beef; International Trade; Cultural Barriers; Gravity Model.

RESUMO

Este estudo avalia o efeito da distância religiosa nos fluxos de comércio bilateral de carne bovina entre 21 países exportadores e 167 países importadores de 2000 a 2021. A análise examina tanto os potenciais efeitos facilitadores quanto restritivos dos fatores religiosos nos fluxos comerciais. A similaridade religiosa pode reduzir custos de transação por meio de normas compartilhadas e redes de confiança, enquanto diferenças religiosas podem criar práticas excludentes que funcionam como barreiras comerciais. Utilizando um modelo gravitacional estrutural, os resultados mostram que a assimetria religiosa não afeta os fluxos comerciais gerais de carne bovina, exceto quando controlados os principais exportadores certificados Halal e Kosher. Os achados revelam que a religião não afeta sistematicamente o comércio de carne bovina, embora a certificação crie vantagens competitivas em segmentos especializados globalmente.

Palavras-chave: Religião; Carne bovina; Comércio internacional; Barreiras culturais; Modelo gravitacional.

1. Doutora em Economia Aplicada, Universidade de São Paulo e professora no Departamento de Economia, Universidade Federal de Viçosa.

RESUMEN

El estudio evalúa el efecto de la distancia religiosa en los flujos de comercio bilateral de carne de vacuno entre 21 países exportadores y 167 países importadores de 2000 a 2021. El análisis examina tanto los potenciales efectos facilitadores como restrictivos de los factores religiosos en los flujos comerciales. La similitud religiosa puede reducir los costos de transacción a través de normas compartidas y redes de confianza, mientras que las diferencias religiosas pueden crear prácticas excluyentes que funcionan como barreras comerciales. Utilizando un modelo gravitacional estructural, los resultados muestran que la asimetría religiosa no afecta los flujos comerciales generales de carne de vacuno, excepto cuando se controlan los principales exportadores certificados Halal y Kosher. Los hallazgos revelan que la religión no afecta sistemáticamente el comercio de carne de vacuno, aunque la certificación crea ventajas competitivas en segmentos especializados globalmente.

Palabras clave: Religión; Carne de vacuno; Comercio internacional; Barreras culturales; Modelo gravitacional.

1 INTRODUCTION

International trade is necessary for ensuring food security and maintaining public food reserves. A 14% global supply expansion in the meat market is anticipated by 2030, accompanied by a 5.9% rise in beef availability (OECD-FAO, 2024). This growth trend is also observed on the demand side. The consumption of animal protein is driven by dietary changes resulting from urbanization and rising global average income. Consequently, there is an anticipated increase in international meat flows, particularly towards Asia and the Middle East (OECD-FAO, 2024).

Although commodity trade is generally associated with products that have uniform characteristics, are produced on a large scale and with homogeneous physical attributes (Martins; Martinelli, 2010), products can be differentiated by historical, institutional and cultural factors, such as religious traditions and cultural ties (Ermgassen *et al.*, 2021; Carneiro *et al.*, 2022). This is especially applicable in the meat trade, which, despite being categorized as a commodity, may be ascribed other characterizations that are not solely reliant on its physical and observable characteristics (Fonseca *et al.*, 2021).

International negotiations have included specific provisions for meat products, considering unobservable quality attributes, including adherence to processing and slaughter methods, which are essential for markets influenced by religious beliefs. Regulations that define these qualities can influence market access and generate trade possibilities (Dall'Azen; Weise, 2014).

The Halal industry, which follows processing rules following the Islamic religion, encompasses more than 1.8 billion consumers across 112 countries. By 2030, the industry is expected to continue growing, given the forecast that the Muslim population will reach 29% of the global population (Daud; Lee, Ismail; 2022). Furthermore, the number of young Muslims with higher educational levels is rising, reflecting the growth of a new market segment with high purchasing power, estimated at approximately USD 2.57 trillion by 2024 (Hossain *et al.*, 2021).

Similarly, the Kosher meat business offers appealing possibilities. The term Kosher denotes items prepared by Jewish law and is linked to health and hygiene due to rigorous food processing, demanding cooperation and transparency from supplying companies (Hossain *et al.*, 2021; Rudy *et al.*, 2019). In 2021, the global Jewish population was predicted to be roughly 15.2 million, constituting about 0.195% of the total global population (DellaPergola, 2022). The primary slaughter requirements for this religious group require the animal's vitality and awareness during the slaughter and the complete removal of blood, which is considered impure and unsuitable for consumption (Rudy *et al.*, 2019).

Halal and Kosher products not only represent religious symbols with potential for the Islamic and Jewish consumer markets, are also associated with excellence in quality assurance, attracting non-Muslim and non-Jewish consumers who value quality, safety, health, and authenticity (Hossain *et al.*, 2021; Abdul-Talib; Abd-Razak, 2013). To ensure these characteristics, religious agencies must certify products which attest to compliance with technical standards and the brand's symbol.

In the realm of certifications, trust among the parties involved is important, influencing the selection of the governance framework and commercial partner to guarantee reliability. Implementing procedures that cultivate trust among agents is essential for alleviating uncertainty, deterring opportunistic behavior, and reducing transaction costs (Colares-Santos; Shanoyan; Schiavi, 2020).

However, religious and cultural issues, when incorporated into contracts, can be considered trade barriers (Audu; Okorie; Orekoya, 2023). Companies wishing to export products in compliance with religious requirements must adapt their production processes to the standards established by their trading partners to ensure market access (Aguiar, 2020). This leads to additional costs that may reduce exporters' competitiveness, with the consequences of leaving the market.

Eventually, this is questioned. Audu; Okorie; Orekoya (2023) state that religious asymmetries appear to have little impact on trade flows, even when comparing the most and least religious nations globally. Regardless of the level of religiosity, countries do not typically form trade partnerships based on shared religious beliefs. Instead, trade reciprocity and economic considerations are more relevant in shaping trade. For instance, countries with high levels of religiosity, such as Israel, Saudi Arabia, and India, continue to maintain stable trade relations with nations that do not share their religious traditions, indicating that religion does not directly influence trade decisions (Audu; Okorie; Orekoya, 2023). However, Costa *et al* (2023) and Hamid *et al* (2022) argue that religion can affect positively or negatively the trade of certain products, such as cultural products (films) and food.

New investigations further underscore how religious, cultural and economic factors shape trade patterns. Applying a gravity model to Indonesia's seafood exports, Herianingrum *et al.* (2024) highlight how GDP and common language can strengthen export performance and bolster the Halal market. Meanwhile, Muchtar *et al* (2025) employ a computable general equilibrium approach to show that free trade agreements

with countries members of the Organization of Islamic Cooperation (OIC) can boost welfare and real GDP for Indonesia's halal food sector, though some product segments may face export declines.

From a different angle, Zhang; Saghaian; Reed (2023) use a stochastic frontier gravity model to analyze U.S. bourbon whisky exports, demonstrating that economic size, common language, and policy measures can promote trade, again indicating how specialized product attributes, religious or otherwise, interact with classical trade drivers. Within the European Union, Zaninović (2025) further confirms that factor productivity, resource endowments and the ability to meet evolving standards are key determinants of agricultural trade flows. These more recent studies show that production attributes (e.g., Halal compliance, resource use and geographical indication) intertwine with broader economic variables to shape the contours of trade, reinforcing the importance of analyzing religious and cultural distance alongside conventional drivers.

This study adopts an agnostic stance regarding religion's role in beef trade, recognizing that cultural factors can both facilitate and hinder commercial flows. Religion may reduce transaction costs by fostering trust among members sharing religious traditions, while religious differences can create exclusionary practices that function as trade barriers (Lewer; Van Den Berg, 2007; Lee; Park, 2016).

This analysis contributes to International Relations by examining how informal institutions shape trade patterns beyond formal agreements and tariffs. While traditional international trade literature focuses on state policies and formal arrangements, this study addresses how cultural norms influence economic decisions between states, enriching understanding of how identity factors affect countries' integration into the global economy. Based on expansion opportunities in this market segment and different possibilities of trade effects (positive, negative, or non-significant), the question arises: what is the effect of religious distance on global beef trade? This study evaluates, through a statistical model, the effect of religious asymmetry on beef trade flows between 2000 and 2021.

2 THEORETICAL FRAMEWORK

2.1 Religious institutions in international relations

International relations theory provides some frameworks for understanding how cultural factors influence interstate economic behavior. Liberal institutionalism suggests that shared norms and values reduce transaction costs in international cooperation by creating predictable behavioral patterns and common standards (Keohane; Nye, 2011). Constructivist approaches emphasize how cultural identities shape state preferences and interests beyond material calculations, arguing that actors' understanding of their interests is socially constructed through cultural practices and shared meanings (Wendt, 1999).

Religious institutions operate within these theoretical frameworks as informal constraints that create both opportunities for cooperation

and potential conflicts in trade relations. Unlike formal institutions such as trade agreements or international organizations, religious norms are embedded in social practices and cultural traditions that persist across political changes, making them stable but potentially rigid factors in international economic relations.

When religious backgrounds align between trading partners, facilitative mechanisms emerge. Shared religious practices establish common products, production, and business conduct expectations, reducing the need for strict monitoring and verification procedures. Religious networks provide information channels about market conditions and regulatory requirements that complement formal commercial information systems. Additionally, transnational religious communities maintain social capital that enables reputation-based contract enforcement, reducing dependence on formal legal mechanisms for dispute resolution.

The diaspora literature offers perspectives into these dynamics. Graham (2014) demonstrates how ethnic and religious networks reduce information asymmetries in international trade, while Cruz (2013) shows that diaspora connections help overcome formal trade barriers through relationship networks. This is because these communities sustain shared norms, repeated interactions, and reputational mechanisms that lower transaction costs and improve information flow. Religious communities function similarly, creating bridges between geographically separated markets through shared cultural understanding and trust.

However, religious differences can generate exclusionary practices that function as non-tariff barriers. Religious dietary restrictions create market segmentation requiring specialized certification procedures, separate supply chains, and costly production adaptations. This segmentation can exclude countries lacking appropriate religious or conformity infrastructure while providing preferential access to those with established certification systems.

The dual nature of religious influence reflects broader dynamics between cultural preservation and economic integration in the international political economy. States must balance domestic religious constituencies' demands for cultural authenticity with international market access requirements, creating policy choices that extend beyond traditional economic considerations.

2.2 Transaction costs and institutional economics

Classical international trade theories, which focus on productivity and factor endowment, did not initially highlight trade costs. However, Anderson and van Wincoop (2004) observe that, as trade expands, transaction costs may surpass transportation costs and tariffs. These transaction costs encompass all stages of international business, from negotiations to final delivery (Maragno; Kalatziz; Paulillo, 2006).

Transaction Cost Theory (TCT) underscores key assumptions such as bounded rationality, which refers to limited decision-making capacity; uncertainty, which addresses information asymmetry; opportunism, which involves exploiting these asymmetries; and asset

specificity, which concerns exclusive features in transactions (Dall'Azen; Weise, 2014). Economic agents, mindful of these costs, choose governance structures that minimize them (Mendes; Figueiredo; Michels, 2008). In this regard, institutions arise as governance solutions for production and trade (Dasilva-Glasgow, 2020; Cabarello; Soto-Oñate, 2016; Acemoglu; Antràs; Helpman, 2007), establishing norms and mechanisms that reduce risks and foster trust (Dall'Azen; Weise, 2014).

North (1993) defines institutions as the “rules of the game” that direct economic behavior, whether formal (laws, regulations, contracts) or informal (traditions, customs, religion). When informal practices become formalized, they promote predictable market behavior (Dall'Azen; Weise, 2014; Mendes; Figueiredo; Michels, 2008). Consistent with New Institutional Economics, these rules reduce uncertainty, transaction costs, and opportunities for fraud (Bueno, 2004). By implementing regulations, institutions encourage trust and cooperation, limiting deceptive conduct and enhancing transparency (Mendes; Figueiredo; Michels, 2008). Religion, as an informal institution, shapes norms regarding acceptable meat products, slaughter practices, and labeling, thus influencing supply and demand in the meat trade. Importers' quality requirements reinforce consumer confidence in suppliers (Thomé; Reis; Paiva, 2003).

Yet, if producers fail to meet certain religious guidelines, they may face barriers in entering specific markets (Dall'Azen; Weise, 2014). Studies indicate that shared religious culture can strengthen bilateral trade by reducing transaction costs (Lewer; Van Den Berg, 2007; Bonne; Vermeir; Verbeke, 2008; Lee; Park, 2016; Irshad *et al.*, 2018), fostering trust and minimizing the need for costly adaptations (Czelusniak; Ribeiro; Dergin, 2018).

Conversely, divergent cultural norms can act like tariffs (Lee; Park, 2016). Meeting religious requirements often entails additional investments in specialized slaughter procedures, certifications, or training, all of which can limit access to specific markets (Dall'Azen; Weise, 2014). Similarly, cultural factors such as language, colonial heritage, labor relations, and religion tend to remain unchanged over time, reinforcing consumption patterns and challenging exporters' efforts to reach certain markets (Lopez; Gama, 2010).

As a result, the historical, religious, and institutional characteristics of each region influence trade patterns. When religions and cultural customs differ, mistrust generally increases transaction costs and constrains bilateral trade. Therefore, the economic burden associated with reduced trade flows can become relevant for key markets. In light of this, it is important to examine cultural aspects, particularly religion, as a possible determinant of export performance. This consideration is vital in the meat industry, which faces strict regulations and anticipates growth in both consumption and numbers of Jewish and Muslim consumers. The following section explains the methodology employed in this study.

3 METHODOLOGY

3.1 Theoretical gravity model

Tinbergen (1962) was the first to propose a gravity model to explain international trade flows, suggesting that trade volume between countries is influenced by their economic size and the distance between them. His model laid the groundwork for quantifying deviations between observed and expected trade in the absence of barriers. However, despite its empirical success, the gravity model lacked a solid theoretical foundation for decades. This gap was addressed by Anderson and van Wincoop (2003), who developed a micro-founded version of the gravity model based on a constant elasticity of substitution (CES) utility function and market-clearing conditions. Their framework provided the necessary theoretical consistency, enabling more accurate estimations of bilateral trade flows, following the 1 equation:

$$X_{ijt}^k = \frac{E_{jt}^k Y_{it}^k}{Y_t^k} \left(\frac{\tau_{ijt}^k}{P_{jt}^k \Pi_{it}^k} \right)^{1-\sigma} \quad (1)$$

where the variable is the exports of product from country to importer in year; is the expenditures of country on products in year; and are, respectively, the quantity of produced in country and the aggregate international production of such products in the world, in; and are multilateral resistance terms of trade in; is the elasticity of substitution among products, represent the bilateral trade costs betweenand countries in year for product.

The major contribution of Anderson and van Wincoop (2003) was the consolidation of the multilateral resistance terms. The variables and were formally defined to show that bilateral trade flows are influenced not only by the trade costs between two countries but also by costs incurred with other trading partners. In other words, trade between countries i and j is affected not only by their direct costs but also by the costs between country j and a third country. Mathematically, these indices are represented by the following equations:

$$(\Pi_{it}^k)^{1-\sigma_k} = \sum_j \left(\frac{\tau_{ijt}^k}{P_{jt}^k} \right)^{1-\sigma_k} \frac{E_{jt}^k}{Y_t^k} \quad (2)$$

$$(P_{jt}^k)^{1-\sigma_k} = \sum_i \left(\frac{\tau_{ijt}^k}{P_{jt}^k} \right)^{1-\sigma_k} \frac{Y_{it}^k}{Y_t^k} \quad (3)$$

represents external multilateral resistance, indicating that exports from country i to country j depend on the trade costs between country j and all potential export markets. denotes internal multilateral resistance and reflects how country j imports depend on trade costs with all possible supplier countries for products k . The inclusion of these terms marked an advancement in the gravity model, allowing for more accurate estimates. According to Carneiro *et al* (2022), omitting these terms is a major econometric issue that leads to biased estimates due to omitted variable bias. A

common method to address this issue involves using fixed effects, which account for any variables representing potential trade frictions.

is a function of all bilateral barriers that affect trade. Literature often approximates this using a set of variables representing costs, which may be geographic or historical-institutional, such as distance, contiguity, common language, cultural ties, or religious differences. Also, it can incorporate measures of trade policy, including tariffs and non-tariff barriers.

Building on this theoretical development, the gravity model has become a widely used tool in empirical studies involving trade volumes. Given that trade flows are a key element in economic relations and the necessary data for estimating the model is easily accessible, many studies have adopted the gravity model, solidifying it as one of the most utilized methods in the field of international economics (Baldwin; Taglioni, 2006; Carneiro *et al*, 2022).

The evolution of the model, as well as improvements in estimation techniques, as discussed by Yotov *et al* (2016), has enabled the use of gravity equations to contrast the influence of trade preferences against other determinants of trade, such as distance between countries, income levels, language, borders, trade agreements, religion, among others Anderson; Larch; Yotov (2020), Carneiro *et al* (2022) and Costa *et al* (2023) employed the gravity model approach to estimate trade determinants.

3.2 Empirical model

The analysis of the relationship between beef exports and bilateral religious disparity covered the years 2000 to 2021². The trade flow occurred between 21 major beef exporters and 164 trading partners, representing 95% of the global exports of the product during this period. The selection of exporters was based on countries responsible for 95% of global beef imports, similar to the methodology employed by Peci and Sanjuan (2020), who identified 40 importing countries that accounted for 80% of global pork imports.

The estimates utilized a panel data framework, analyzing information from individuals (countries) across several time points. This data structure improves estimator efficiency and parameter inference accuracy, as panel data offers increased degrees of freedom (Hsiao, 2005). Various beef products were incorporated into the panel alongside the nation and year measurements. The products were categorized at the six-digit level following the Harmonized Commodity Description and Coding System (HS).³

The model is estimated to be using the Poisson Pseudo-Maximum Likelihood (PPML) estimator, which is appropriate for analyzing trade flows as it addresses the issue of bilateral flows equal to zero in dependent

2. The period from 2000 to 2021 was selected due to the availability of consistent and standardized data, enabling long-term analysis of cyclical and structural patterns in beef trade. More recent data remain under revision, making this time frame the most reliable for cross-country comparisons.

3. HS020110, 020120, 020130, 020210, 020220, 020230, 020610, 020621, 020622, 020629, that means beef cuts (fresh/frozen) and edible offal (tongue, liver, etc.), encompassing whole carcasses or bone-in/boneless portions.

variable, indicating the absence of trade for certain country pairs, year and the product, or data missing. Around 94% of the sample contains zero or missing data. The PPML surpasses the Ordinary Least Squares (OLS) estimator, omitting observations with zero trade flows, resulting in selection bias and the loss of significant information from null flows. Besides addressing this issue, the PPML can estimate the model despite the heteroscedasticity (Santos Silva; Tenreyro, 2006). The functional specification for the estimated equation is articulated as:

$$X_{ijt}^k = c + \theta_{itk} + \phi_{tjk} + \beta_1 Relig_{ij} + \beta_2 lnDist_{ij} + \beta_3 Conti_{ijt} + \beta_4 Rta_{ijt} + \beta_5 Col_{ij} + \beta_6 Lang_{ij} \quad (4)$$

Where represents beef imports⁴ from to importing countries of in year; is the constant; , are fixed effects of exporter-year-product and importer-year-product; is an index variable; is the bilateral distance between countries of origin and destination, a proxy for transportation costs; is a dummy that takes the value 1 if and countries share a common border and 0 otherwise; is a dummy that takes the value 1 if and countries have a trade agreement in year and 0 otherwise; is a dummy indicating colonial ties between countries, with value 1 if there are colonial ties and 0 otherwise; is a dummy indicating whether the countries have the same official language, assuming value equal to 1 if so and 0 otherwise; is the error term.

The Religious Distance variable (refers to the religious proximity index (*comrelig*) developed by the Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII). It is a bilateral similarity measure in built from country-level shares of three denominations, Catholic, Protestant, and Muslim, sourced from La Porta *et al* (1999, 2008). Formally, where is the share of denomination in country Values near 1 indicate highly similar compositions; values near 0 indicate little or no overlap. The variable is symmetric, time-invariant in CEPII's Gravity dataset, and captures a narrow but tractable dimension of cultural proximity that can affect trade by shaping information flows and trust. A limitation is that it aggregates only three traditions and omits others, so it should be read as a coarse proxy rather than an exhaustive religious landscape (Mayer; Zignago, 2011).

To provide greater robustness to the model, some alternative estimations were carried out to verify whether the effect of the religious variable remains. Firstly, the estimations were categorized by product type: chilled beef, frozen beef and offal⁵. This distinction is interesting because the trade of offal may be influenced by cultural factors, such as the prohibition against consuming residues and blood in Jewish and

4. Although the analysis is based on export data, import data is used for reliability. Customs authorities have greater control over import data because it is on this data that customs duties are levied.

5. Chilled beef is fresh meat preserved at 0-4°C with limited shelf life, requiring fast transportation and serving premium markets. Frozen beef has extended shelf life enabling long-distance trade and representing 53.5% of beef trade during the analyzed period. Offal includes organ meats and by-products that face distinct religious restrictions, as certain traditions prohibit consumption of blood-containing organs, making this category potentially more sensitive to religious differences between trading partners.

Muslim religions. Additionally, there is a distinction for chilled products, as their trade is less frequent than that of frozen beef due to their perishability and the transportation costs associated with maintaining refrigeration. These categories may respond differently to religious distance because frozen beef dominates trade volumes where cultural trust matters more, while religious similarity may actually reduce offal trade when shared dietary restrictions prohibit organ meat consumption.

The second robustness strategy was to control the main exporters of Halal and Kosher-certified meat. To this, a dummy variable was implemented for the principal global exporters of these products in 2022⁶ (Equation 5), and an interaction between this variable and religion was analyzed (Equation 6). Also, there was an interaction between this variable and the religion variable to analyze (Equation 6). Religious slaughter involves costs associated with modifying manufacturing techniques. If these countries maintain access to consumer markets, it indicates that they have not only borne these costs but also remained competitive in international markets.

$$X_{ijt}^k = c + \theta_{itk} + \phi_{tjk} + \beta_1 Relig_{ij} + \beta_2 HalalKosher_i + \beta_3 lnDist_{ij} + \beta_4 Conti_{ij} + \beta_5 Rta_{ijt} \quad (5)$$

$$X_{ijt}^k = c + \theta_{itk} + \phi_{tjk} + \beta_1 Relig_{ij} + \beta_2 HalalKosher_i + \beta_3 HalalKosher_{ij} \quad (6)$$

Still to test the robustness of the estimates, the population of each exporter allocated across various religions was included in the model. The latest data for this information is from 2010 and was applied to all years of the panel as a proxy for religious representation. While the number of devotees may fluctuate over time, no significant variation in the proportion of adherents to religions is expected. Consequently, utilizing lagged data is not anticipated to pose an issue.

$$X_{ijt}^k = c + \phi_{tjk} + \beta_1 Relig_{ij} + \beta_2 lnChristian_{i2010} + \beta_3 lnJewish_{i2010} + \beta \quad (7)$$

, refer to the number of individuals in the exporting country (i) who adhered to Christianity, Judaism and Islam (Muslims) in 2010, respectively. To estimate these variables, exporter-year-product fixed effects were removed because their inclusion would lead to the omission of those variables due to multicollinearity. Importer-year-product fixed effects were maintained.

Another strategy to test the robustness of the results is to insert the importer and exporter Gross Domestic Product [GDP] on the gravity model, replacing the time-varying unilateral fixed effects, which are replaced by fixed effects of importer, exporter, year and product (Capoani; Barlese, 2021; Nijkamp; Ratajczak, 2021; Ribeiro *et al*, 2019). The GDP variables are proxies for the importer's demand capacity and the exporter's supply capacity, respectively.

6. This data is a proxy for the largest exporters between 2001 and 2021. No time series were found to indicate which countries held the largest market shares for these goods. However, the inclusion of this variable allows us to associate the largest suppliers of beef with a comparative advantage in exports of meat with religious certificates.

$$X_{ijt}^k = c + \beta_1 Relig_{ij} + \beta_2 PIB_{it} + \beta_3 PIB_{jt} + \beta_4 lnDist_{ij} + \beta_5 Conti_{ijt} + \beta_6 Rta_{ijt} + (8)$$

and represent the GDP of the exporter and the importer in year, respectively. Both variables were absorbed in equation (4) by the fixed effects importer-year-product and exporter-year-product.

The religion variable did not change for the evaluated years, as it varies only between countries. For this reason, bilateral fixed effects to country pairs are not included, as their inclusion would omit the variable of interest due to multicollinearity issues. The use of time-varying unilateral fixed effects (importer-year, exporter-year) controls multilateral resistance terms in the theoretical model (Feenstra, 2015; Head; Mayer, 2014). Fally (2015) notes that estimates containing these fixed effects correspond to the structural gravity terms, which differ from the traditional gravity model. In the structural model, the time-varying unilateral fixed effects determine the expenditures and output adjusted to the actual values of production and expenditures, represented as and in the theoretical model.

One particularly useful feature of the structural gravity model for empirical applications is its separability, allowing it to be applied to different product categories. This enables the study of bilateral flows for a specific product independently. Consequently, the unilateral fixed effects become importer-time-product and exporter-time-product fixed effects (Carneiro *et al.*, 2022). Secondly, from a practical perspective, adding fixed effects ensures a consistent consideration of bilateral trade costs, which can be achieved in three simple steps: (i) estimating the gravity equation using PPML; (ii) constructing bilateral trade costs for each country pair, which this study did not address due to multicollinearity issues with the variable of interest; and (iii) aggregating bilateral trade costs at the desired level using the estimates of importer and exporter fixed effects (Yotov; Piemartini, 2016).

To address step (ii), standard variables commonly used in gravity models were included. Anderson and van Wincoop (2003) highlight traditional variables used as proxies for costs in gravity models, such as bilateral distance, shared borders, language, and colonial ties—factors that represent time-invariant bilateral costs. Additionally, Yotov *et al* (2016) recommend estimating the gravity model with spaced intervals, suggesting gaps of 3 to 5 years to capture adjustments in trade flows to trade policies. However, since this study does not aim to evaluate trade policies such as tariffs or non-tariff measures, the model was estimated without incorporating time gaps.

Table 1 provides a description of the variables used in econometric evaluation, including their measurement units and sources.

Table 1 – Description and data source of the variables of model.

Variable		Unit	Source
X_{ijt}^k	Bilateral imports of beef	1.000 USD	The United Nations Com-trade
$Relig_{ij}$	Religious similarity index. Ranges from 0 to 1 and increases when the pair of countries share a common religion practiced by a large part of the population	Index (0 to 1)	CEPII Research and Expertise on the World Economy
$lnPIB_{jt}$	Importer's GDP	Current US\$	World Bank
$lnPIB_{it}$	Exporter's GDP	Current US\$	World Bank
RTA_{ij}	Presence of trade agreements between countries involved in trade	Dummy	Mario Larch Database
$lnDIST_{ij}$	Bilateral distance between the capitals of the countries	Kilometers	CEPII Research and Expertise on the World Economy
$Cont_{ij}$	Presence of borders between those involved in trade	Dummy	CEPII Research and Expertise on the World Economy
Col_{ij}	Common colonial ties between countries	Dummy	CEPII Research and Expertise on the World Economy
$Lang_{ij}$	Common language between countries	Dummy	CEPII Research and Expertise on the World Economy
$HalalKosher_i$	Largest exporters of Halal and Kosher certified meat	Dummy	The Halal Times, (2022) e Grand View Research, (2022)
$lnChristian_{i2010}$ $lnJewish_{i2010}$ $lnIslamic_{i2010}$	Exporter population adherents to the Christian, Jewish and Islamic (Muslim) religions	Number of individuals allocated to each religion (2010 data)	World Religion Data

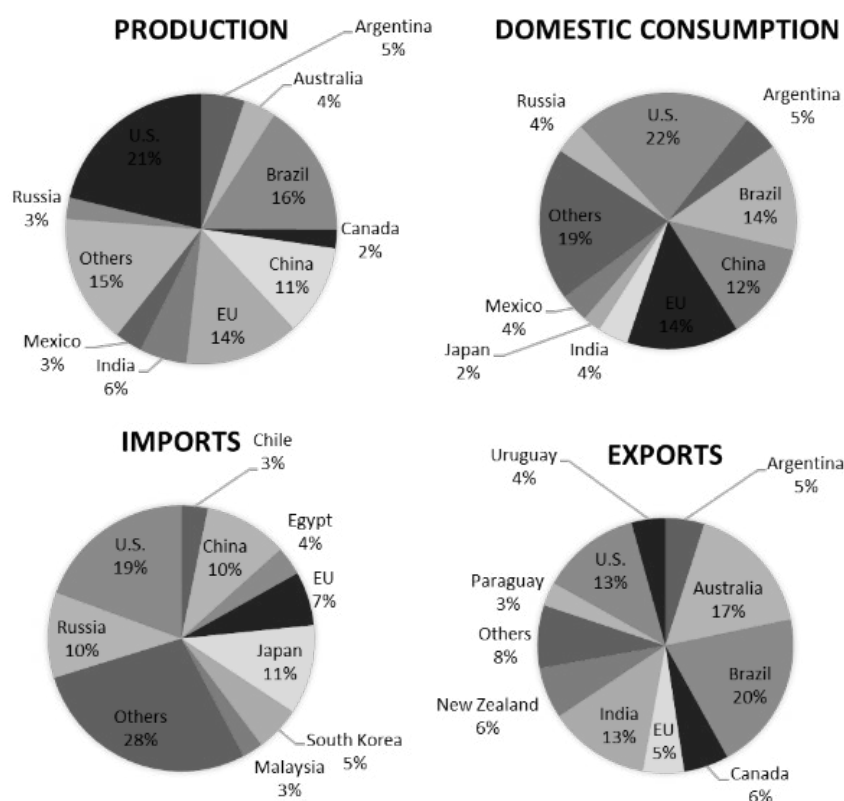
Source: Author's elaboration.

4 RESULTS

Before presenting the econometric results, Figure 1 presents information about the international beef market from 2000 to 2021, indicating the largest producers, importers, exporters, and consumers. The U.S. is the largest beef producer worldwide, with a cumulative production of 275,052 thousand metric tons (MT), underscoring its pivotal position in the global supply chain. Brazil (207,593 thousand MT) and the European Union (EU) (176,897 thousand MT) are the next largest producers. Brazil, with its vast agricultural land and favorable conditions for livestock farming, stands out as the leading producer in Latin America, while China and India are the major producers in Asia, accounting for 140,121 thousand MT and 72,949 thousand MT, respectively. Despite being the largest producer, the U.S. is also the top importer of beef, with 30,966 thousand MT of imports over the period, highlighting strong domestic demand. China, driven by rapid economic growth and shifting consumption patterns, imported 16,183 thousand MT. Other key markets include Japan (17,385 thousand MT) and the European Union (10,463 thousand MT), reflecting the global appetite for beef in both developed and expanding

economies.

Figure 1 – Main producers, importers, exporters and consumers of beef, 2000 to 2021 (in %).



Source: Author's elaboration based on Foreign Agricultural Service, Official USDA Estimates⁷.

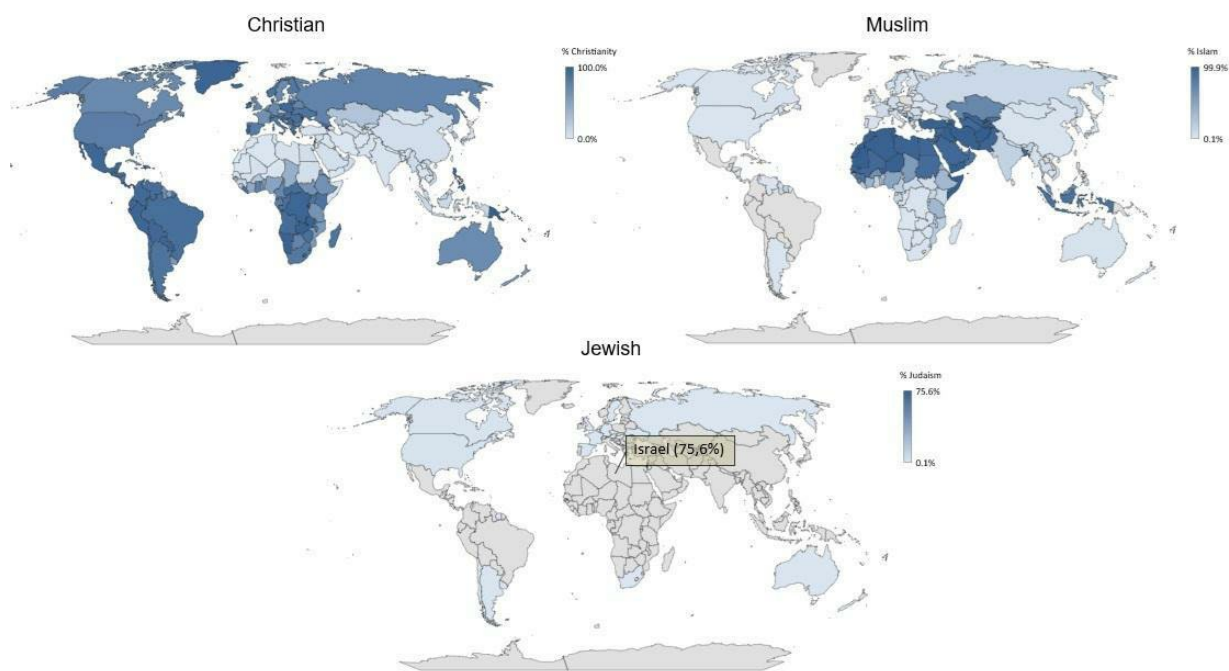
On the export side, Brazil leads with 39,318 thousand MT of beef exported, consolidating its position as one of the world's major suppliers. Australia (32,580 thousand MT), the U.S. (24,429 thousand MT), and India (24,844 thousand MT) also stand out as key suppliers to international markets. Domestic consumption trends reflect production and import patterns. The U.S., with total consumption of 281,449 thousand MT, leads the world in beef consumption, highlighting the role of domestic demand in influencing the global market. Brazil, with 169,451 thousand MT, and China, with 155,285 thousand MT, respectively, also emerge as consumers.

The data indicates that a few key players largely dominate the global beef trade. The U.S., Brazil, China, and the EU are major actors in both production and consumption, while Brazil, Australia, and India lead as top exporters. The growing demand in Asian markets, especially in China and Japan, suggests a shift in global consumption trends that were previously more concentrated in the U.S. and EU, with beef becoming a more important part of diets in these regions.

7. Available at: <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/advQuery>. Accessed in February 2025.

The territorial distribution of the Christian, Muslim, and Jewish religions is presented in Figure 2. Predominantly Christian countries are located in the Americas, Europe, southern Africa, and Oceania. Muslim populations are primarily concentrated in northern Africa, the Middle East, and parts of Asia. Israel is the country with the largest Jewish population, holding 75.6% of the world's Jewish population (Pew Research Center, 2024). The primary exporters of beef are predominantly Christian countries.

Figure 2 – Territorial distribution of the Christian, Islamic and Jewish religions in the world.



Source: Author's elaboration based in Pew Research Center⁸. Note: Data refer to 2010, the most recent year with available data.

Table 2 presents the descriptive analysis of the variables. The religious index measures religious similarity between country pairs, where values equal to or closer to 0 indicate lower religious similarity, and values closer to 1 represent greater similarity in the religions of the populations of two countries. The mean value of 0.204103 suggests that, on average, religious similarity between country pairs is low, indicating differences in religious practices among most pairs. The standard deviation of 0.261002 reflects considerable variation in the data, indicating a wide variation in similarity among countries. The minimum value of 0 indicates that some country pairs have no religious similarity at all, while the maximum value of 0.960284 suggests that the most similar country pair shares 96% religious proximity.

Table 2 – Descriptive analysis of variables.

8. Available at: <https://www.pewresearch.org/religion/2014/04/04/religious-diversity-index-scores-by-country/>. Accessed in February 2025.

Variable	Observations	Mean	Standard deviation	Minimum	Maximum
X_{ijt}^k	757,680	531.6	15,565.9	0.0	4,175,342.0
$DIST_{ij}$	757,680	7,967.7	4671.9	0.0	19,629.5
$Relig_{ij}$	757,680	0.204103	0.261002	0	0.960284
$Conti_{ij}$	757,680	-	-	0	1
$Lang_{ij}$	757,680	-	-	0	1
Col_{ij}	757,680	-	-	0	1
PIB_{jt}	750,330	3.83E+11	1.54E+12	7.60E+07	2.30E+13
PIB_{it}	757,680	1.78E+12	3.39E+12	7.20E+09	2.30E+13
Rta_{ijt}	757,680	-	-	0	1
$Jewish_{i2010}$	757,680	373,098.7	1,252,069	1,600	5,942,248
$Islamic_{i2010}$	757,680	8,604,929	3.39E+07	1015	1.60E+08
$Christian_{i2010}$	757,680	4.36E+07	5.75E+07	2,361,557	2.33E+08

Source: Author's elaboration.

Based on descriptive analyses and the observation that some of the main importers consider the religious aspect as a determinant of beef consumption, this study estimates the average effect of religious similarity on trade volume. The econometric results are presented in Table 3, with each column representing the results of a different econometric equation.

Table 3 – Econometric results of the gravity model with fixed effects.

	1 Equation (4)	2 Equation (5)	3 Equation (6)	4 Equation (7)	5 Equation (9)	6 Equation (7 e 9)	7 Equation (5, 7 e 9)	8 Equation (6, 7 e 9)
PPMLHDFE (X_{ijt}^k)	Only the religion variable	Insertion of the Halal- Kosher dummy	Insertion of the HalalKo- sher dummy and the HalalKosher and religion interaction	Insertion of the religious portion of the popula- tion	Insertion of GDP variables	Insertion of GDP and reli- gious share variables	Insertion of GDP, reli- gious share and Ha- lalKosher dummy variables	Insertion of the variables GDP, religious share and the HalalKosher dummy and the in- teraction HalalKo- sher and religion
$Relig_{ij}$	1.256 (0.800)	1.392* (0.815)	1.586 (1.008)	-0.693 (0.696)	-0.007 (0.646)	-0.151 (0.743)	-0.217 (0.698)	-0.440 (0.744)
$HalalKosher_i$	-	-0.505 (0.445)	-0.481 (0.450)	-	-	-	1.841*** (0.322)	1.763*** (0.424)
$HalalKosher_i \times Relig_{ij}$	-	-	-0.278 (0.899)	-	-	-	-	0.486 (1.087)
$\ln Christian_{i2010}$	-	-	-	-0.110 (0.180)	-	-0.438 (0.315)	-0.756*** (0.223)	-0.756*** (0.225)
$\ln Jewish_{i2010}$	-	-	-	0.363*** (0.115)	-	0.316*** (0.110)	0.211** (0.098)	0.210** (0.099)
$\ln Islamic_{i2010}$	-	-	-	-0.109* (0.062)	-	-0.216** (0.096)	-0.336*** (0.067)	-0.337*** (0.068)

	1 Equation (4)	2 Equation (5)	3 Equation (6)	4 Equation (7)	5 Equation (9)	6 Equation (7 e 9)	7 Equation (5, 7 e 9)	8 Equation (6, 7 e 9)
$\ln DIST_{ij}$	-0.718*** (0.199)	-0.570** (0.226)	-0.565** (0.229)	0.296 (0.229)	0.547** (0.258)	0.327 (0.215)	-0.235 (0.163)	-0.234 (0.165)
Col_{ij}	0.825 (0.800)	0.962 (0.811)	0.968 (0.811)	2.757*** (1.013)	1.079 (0.815)	3.203*** (1.141)	1.999* (1.089)	2.035* (1.116)
$Conti_{ij}$	0.642 (0.470)	0.758 (0.486)	0.78 (0.506)	0.981** (0.476)	1.518*** (0.534)	1.036** (0.466)	0.731** (0.354)	0.727** (0.357)
$Lang_{ij}$	0.776** (0.374)	0.821** (0.381)	0.804** (0.383)	1.193*** (0.369)	1.384*** (0.365)	1.092*** (0.379)	0.853** (0.350)	0.858** (0.352)
Rta_{ijt}	0.600** (0.254)	0.683*** (0.246)	0.683*** (0.247)	0.850*** (0.317)	0.797*** (0.276)	0.774*** (0.279)	0.605** (0.245)	0.606** (0.244)
$\ln PIB_{it}$	-	-	-	-	0.301*** (0.098)	0.475* (0.252)	0.671*** (0.192)	0.679*** (0.201)
$\ln PIB_{jt}$	-	-	-	-	1.390*** (0.208)	1.377*** (0.206)	1.363*** (0.212)	1.365*** (0.212)
Constante	16.795*** (1.925)	15.659*** (2.094)	15.602*** (2.138)	5.848* (3.211)	-43.791*** (6.817)	-39.419*** (6.708)	-31.870*** (6.459)	-32.078*** (6.483)
N	243516	243516	243516	268940	655190	655190	655190	655190
R ²								
EF	Yes a	Yes a	Yes a	Yes a	Yes a	Yes a	Yes a	Yes a

Source: Author's elaboration. Values in parentheses refer to robust standard errors clustered by country pair. * p<0.10. ** p<0.05. *** p<0.01. a EF of importer-year-product, exporter-year-product; b EF of importer-year-product; c EF of importer, year and product. Missing values in the dependent variable were replaced by zero indicating the absence of bilateral trade for the country-sector-year pair combination.

For total beef exports, the variable wasn't statistically significant in trade across all regressions, except in 2 column. Various functional forms were employed to test the robustness of the effects of religious distance on trade flows, and in almost all estimations, beef trade wasn't affected by religious heterogeneity between parties. This finding is consistent with Iannaccone (1998) and Audu; Okorie; Orekoya (2023), who suggest that there is no relationship between religion and economic activity. Furthermore, the sample includes all types of meat, and there may be hidden heterogeneity among the beef modality heterogeneity that affects the average results.

Since the sample of countries considered in the study is quite heterogeneous, it is important to highlight specific characteristics of the exporters. When the analysis incorporates the dummy (column 2), it controls for the main exporting countries of Islamic and Jewish products. In this case, religion has a positive and significant effect on trade flows, that is, the impact of religious symmetry on trade when the main exporters of Halal and Kosher certified meat are not considered. When isolating from estimates, countries with appropriate certifications to foster trust among Halal and Kosher meat consumers, the religious proximity positively affects trade flows, suggesting that the greater the religious similarity, the higher the trade flows are likely to be. On the other hand, the interaction term (column 3) reinforces the previous finding that, for the

main exporters of meat subject to religious requirements, does not have significant trade effects.

To understand the effect of religion on beef trade, columns 4, 6, 7, and 8 include the proportion of religious people from different religions in the exporter country population in the estimations. In all cases, considering the religious population did not alter the non-significant effect of religious symmetry between country pairs on trade volume. To test the robustness of these estimates, the fixed effects for exporter-year-product were removed. Without any additional control variables, the results indicate that the number of Christians in the exporting country has no statistically significant relationship with trade. However, the larger the Jewish population in the exporting country, the stronger the positive relationship with beef exports, while the larger the Muslim population, the more negative the relationship with beef trade.

The results are robust when controls for the economic size of the countries are added, which includes the importer and exporter GDP (column 6), the dummy variable (column 7), and the interaction term (column 8). In the inclusion of these last variables, the Christian population, represented by $\ln$, showed a negative statistical relationship with trade flows, suggesting that the larger the Christian population in the exporting country, the lower trade. In 8 column, populations were re-estimated one by one. In this case, the relationship between the Christian population and trade remained non-significant, while the Jewish population ($p < 0.01$) and Muslim population ($p < 0.001$) maintained their significance and sign.

The population size can have two distinct interpretations concerning trade in the context of religious differences. First, when most of a country's population follows religions different from those in another country, this may lead to a reduction in trade transactions due to the religious requirements imposed by consumers in importing countries, which limits meat exports from countries with religiously distinct populations. A second explanation concerns countries with predominantly religious populations that follow traditional practices. In such markets, much of the meat produced is likely for domestic consumption or trade with countries sharing similar religions. This argument is supported by Irshad *et al* (2018), who suggest that countries with similar religions tend to engage in more trade with one another.

The positive coefficient for Jewish populations may reflect the concentration of Jewish communities in developed countries with advanced meat processing capabilities and established export networks. Jewish dietary laws (Kosher) require extensive supervision and certification infrastructure, which may signal higher quality standards that benefit overall meat exports beyond religious markets. Conversely, the negative coefficient for Muslim populations may reflect supply-side constraints in countries with large Muslim populations. Many Muslim-majority countries may prioritize domestic consumption or have production systems less oriented toward international export markets. Additionally, Halal certification requirements may involve different production adaptations that create trade-offs between serving domestic religious populations and

competing in broader international markets.

The expectation that religion might matter in beef markets stems from the dominance of Christian-majority countries as major exporters, which creates an apparent puzzle. If comparative advantage based on land endowments and production costs primarily determines beef export patterns, religious factors should be irrelevant. However, the presence of religious minorities within exporting countries may create specialized production capacities that serve global religious markets. Countries like Australia and Brazil, while predominantly Christian, have developed Halal and Kosher certification infrastructure that enables access to rapidly growing Muslim and Jewish consumer populations, suggesting that religious considerations operate alongside rather than against traditional comparative advantage factors.

The analysis for disaggregated products (Table 4) shows that frozen meat trade (column 2) and offal (column 9) are significantly influenced by the variable in some particular cases. Religious proximity between country pairs indicates a positive relationship with trade flows for frozen meat and a negative relationship for offal.

Table 4 – Results of the gravity model with fixed effects, for different beef types.

	1 Equation (4)	2 Equation (4)	3 Equation (4)	4 Equation (6)	5 Equation (6 e 9)	6 Equation (6 e 9)	7 Equation (6, 7 e 9)	8 Equation (6, 7 e 9)	9 Equation (6, 7 e 9)
PPML (X_{ijt}^k)	Chilled beef	Frozen beef	Offal	Chilled beef, in- sertion of the HalalKosher dummy, HalalKosher interaction, religion and GDP	Frozen beef, in- sertion of the HalalKosher dummy, HalalKosher interaction, religion and GDP	Offal, insertion of the HalalKosher dummy, HalalKosher interaction, religion and GDP	Chilled beef, in- sertion of religious portion, Halal Kosher dummy, Halal Kosher in- teraction, religion and GDP	Frozen beef, in- sertion of religious portion, Halal Kosher dummy, Halal Kosher in- teraction, religion and GDP	Offal, in- sertion of religious share, HalalKosher dummy, HalalKosher interaction, religion and GDP
$Relig_{ij}$	1.717 (1.140)	1.963* (1.093)	-1.502 (1.102)	-0.253 (1.211)	0.262 (0.944)	-0.563 (1.190)	0.517 (0.951)	-0.116 (0.998)	-1.722* (1.037)
$HalalKosher_i$	-	-	-	0.586 (0.642)	0.891** (0.386)	1.236** (0.524)	0.808 (0.779)	1.680*** (0.408)	1.876*** (0.447)
$HalalKosher_i \times Relig_{ij}$	-	-	-	0.983 (1.878)	1.00 (0.978)	-0.100 (1.534)	1.764 (2.123)	0.801 (0.974)	0.034 (1.507)
$lnChristian_{i2010}$	-	-	-	-	-	-	-1.409*** (0.443)	-0.449** (0.215)	-1.173*** (0.426)
$lnJewish_{i2010}$	-	-	-	-	-	-	0.624*** (0.120)	-0.013 (0.099)	0.392** (0.171)
$lnIslamismo_{i2010}$	-	-	-	-	-	-	-0.636*** (0.116)	-0.237*** (0.067)	-0.503*** (0.127)
$lnDIST_{ij}$	-1.052*** (0.211)	-0.413 (0.264)	-0.554 (0.421)	-0.189 (0.245)	-0.721*** (0.259)	-0.047 (0.368)	-0.488*** (0.174)	0.279 (0.270)	-0.702* (0.367)

	1 Equation (4)	2 Equation (4)	3 Equation (4)	4 Equation (6)	5 Equation (6 e 9)	6 Equation (6 e 9)	7 Equation (6, 7 e 9)	8 Equation (6, 7 e 9)	9 Equation (6, 7 e 9)
Col_{it}	2.147** (0.847)	0.727 (0.804)	-0.709 (1.350)	-0.233 (0.683)	1.167 (0.879)	2.493** (1.072)	5.030*** (1.295)	1.657 (1.022)	0.692 (1.631)
$Conti_{it}$	1.506* (0.808)	-1.031 (0.714)	2.347*** (0.822)	1.375*** (0.529)	-0.077 (0.655)	2.274*** (0.842)	0.865* (0.462)	-0.435 (0.610)	1.161 (0.889)
$Lang_{it}$	0.571 (0.433)	0.860** (0.437)	-0.393 (0.497)	0.988** (0.385)	1.468*** (0.421)	0.326 (0.742)	0.309 (0.391)	1.334*** (0.406)	-0.223 (0.560)
Rta_{ijt}	0.527** (0.260)	0.776*** (0.292)	-0.245 (0.457)	0.579* (0.318)	0.948*** (0.275)	-0.339 (0.389)	0.519* (0.273)	0.772*** (0.293)	-0.12 (0.354)
$lnPIB_{it}$	-	-	-	0.316*** (0.121)	0.367 (0.083)	0.372*** (0.129)	1.248*** (0.452)	0.516*** (0.191)	1.140*** (0.303)
$lnPIB_{jt}$	-	-	-	1.477*** (0.221)	1.630*** (0.280)	0.540*** (0.192)	1.427*** (0.288)	1.617*** (0.282)	0.560*** (0.184)
Constante	18.888*** (2.200)	14.323*** (2.533)	15.332*** (3.940)	-40.554*** (7.276)	-44.461 (8.708)	-17.484** (7.772)	-37.394*** (11.113)	-42.704*** (9.172)	-11.342 (7.084)
N	70389	84085	89042	191517	192840	250400	191517	192840	250400
R ²									
EF	Yes a	Yes a	Yes a	Yes a	Yes a	Yes a	Yes a	Yes a	Yes a

Source: Author's elaboration. Values in parentheses refer to robust standard errors clustered by country pair. * $p < 0.10$. ** $p < 0.05$. *** $p < 0.01$. a EF of importer-year-product, exporter-year-product; b EF of importer-year-product; c EF of importer, year and product. Missing values in the dependent variable were replaced by zero indicating the absence of bilateral trade for the country-sector-year pair combination.

In the frozen meat trade, the significant results occur only in the general model, the results are not consistent with the inclusion of the variable, the interaction term (column 5), and the proportion of adherents to religions variables (column 8). For offal beef, the results were only significant when the controls, the interaction term, and the religious share were included. Sharing religious norms reduces compliance costs and increases competitiveness for exporters with similar traditions as their trading partners. Stronger cultural and social ties facilitate trade and the formation of partnerships. These ties establish a greater degree of trust and mutual compliance in meat production and trade practices, easing trade transactions between partners. The frozen beef trade was particularly affected because transactions in this type of meat are more frequent than in other categories. Of the beef trade during the investigated period, 53.5% was frozen, 36.3% was chilled meat, and 10.2% was offal.

Countries with similar traditions tend to have similar food preferences. Some religions impose specific dietary restrictions that prohibit the consumption of certain foods, such as offal, which may be considered impure or associated with specific ritual practices. Therefore, countries with similar religious traditions are negatively correlated with the trade of this type of meat, as they avoid consuming offal to prevent impurity and demonstrate religious respect.

The variable was positive and significant in regressions (8) and (9) for frozen meat and offal, respectively. This dummy variable represents the largest exporters of Halal and Kosher meat and reflects the characteristics

and competitive advantages of these countries, making them more likely to engage in large-scale trade transactions for meats that meet religious requirements.

For the other variables, the trade elasticity of distance, represented by the estimated logarithmic variable, is negative and statistically significant, demonstrating its relevance as a trade resistance factor. More specifically, distance serves as a proxy for transportation costs, which may involve the need for specialized transportation, such as refrigerated containers, increasing logistical expenses over longer distances. This result aligns with Gani (2021), who argues that a 1% increase in the distance between a pair of countries causes a 0.71% decline in trade between them.

The binary variable measuring the colonial relationship between countries is not significant. This finding is consistent with Bampi; Zago de Azevedo; dos Reis (2020), who argue that global integration and the evolution of trade have made colonial trade relations irrelevant. Similarly, the coefficient for contiguity is also not significant. Junior, Massuquetti; Azevedo (2017) suggest that the establishment of trade agreements can enhance logistical development through the incorporation of transport technology, and therefore, sharing a common border may indeed be insignificant in explaining trade.

The language variable reveals statistical significance and a positive coefficient, indicating the advantage that a common language provides in increasing trade levels (Majeed *et al*, 2019). A common language facilitates communication and negotiation, reducing the language barrier and associated costs of translating packaging and labels. Moreover, it can also serve as a cultural link between countries that speak the same native language.

Membership in trade agreements, represented by the RTA variable, shows statistical significance with a positive effect on trade flows. Trade agreements facilitate trade between countries by establishing common terms and implementing less restrictive tariff policies. Majeed *et al* (2019), citing the case of Halal markets, discuss how commercial gains could be achieved if countries with similar cultural backgrounds developed a consolidated beef market, including a common certification body for Halal products. Such preferential agreements could enhance trade between religious countries while potentially limiting trade opportunities for non-member markets.

The GDP of importers and exporters countries also exhibited significance with positive parameters. The exporter's GDP indicates production capacity, while the importer's GDP reflects consumption capacity. In the context of trade influenced by religious considerations, exporting countries must adapt their production and marketing strategies to meet the cultural demands of the importing countries. These importers are expected to pay a premium for meat produced under religious certification. This aligns with the predictions of the gravity model, as noted by Gani (2021).

5 FINAL CONSIDERATIONS

Although the global beef trade is concentrated among a few exporting countries, the question arose whether this trade could be influenced by religion as a cultural factor. Some studies have demonstrated that shared religious beliefs favor shipments from economies with similar religious practices. To broaden the analysis, this study investigated whether this effect persisted across a larger sample that included all beef-importing countries.

The expansion of global supply chains and the increase in international shipments require countries to adapt to the demands of foreign markets. In the beef sector, this involves navigating a complex industry where slaughtering and processing practices are often dictated by religious specifications. Emphasizing the religious aspect underscores the need to examine the various barriers to exports, as trade with specialized markets necessitates suppliers adapt their practices and obtain the appropriate certifications. This study explored beef exports through the lens of different religious beliefs, focusing on the stringent requirements imposed by Halal and Kosher consumer markets.

The results show that bilateral beef trade is influenced by factors such as distance, importer and exporter income, common language, and trade agreements. However, no statistically significant relationships were found between religion and trade flows in the analysis that includes all types of beef, particularly without specific controls for major Halal and Kosher beef exporters. This result indicates that, for a broader group of countries, not just those with specific religious requirements, cultural variables were not a determinant of trade. This finding could be consistent with two key arguments: First, not all countries strictly enforce laws on beef slaughter based on religious beliefs like those of Islam and Judaism. While these religions profoundly influence the culture and lifestyles of their followers, affecting their dietary patterns. Second, the institutions in exporting countries may be sufficiently adapted to minimize transaction costs related to religious slaughter requirements.

However, when controlling for the major exporters of Halal- and Kosher-certified beef, religion emerges as a factor in determining the beef trade. The statistical significance of religion variable indicates that religious similarity between countries influences animal protein shipments. Nevertheless, countries that do not share similar religious practices with their trading partners can still establish successful international negotiations by understanding the institutions that shape market behavior, including cultural customs, laws, and religious considerations of the importing country.

The results suggest that trade effects operate primarily through religious population composition in exporting countries rather than bilateral religious distance *per se*. The significant coefficients for Jewish and Muslim population shares, combined with the generally non-significant religious distance variable, indicate that domestic religious demographics matter more for export performance than cultural similarity with trading partners. This pattern suggests that religious minorities within

exporting countries may drive specialized production capabilities that serve global markets, rather than religious proximity facilitating trade through reduced transaction costs between similar countries.

Religious culture can influence the international beef trade in several ways, as it shapes dietary preferences and consumption practices regarding animal protein. Specifically, religion plays a relevant role in determining beef imports for predominantly Islamic or Jewish countries in their trade with the global market. The procedures required for Halal and Kosher certification exemplify the specific standards that beef must meet to enter these markets.

REFERENCES

- ABDUL-TALIB, A. N.; ABD-RAZAK, I. S. Cultivating export market-oriented behavior in halal marketing: addressing the issues and challenges in going global. **Journal of Islamic Marketing**, v. 4, n. 2, p. 187–197, 2013.
- ACEMOGLU, D.; ANTRÀS, P.; HELPMAN, E. Contracts and technology adoption. **American Economic Review**, v. 97, n. 3, p. 916–943, 2007.
- AGUIAR, T. P. D. O estudo da religião (e de outras coisas) sob a perspectiva de Birgit Meyer. **Religião e Sociedade**, v. 39, n. 3, 2019.
- ANDERSON, J. E.; LARCH, M.; YOTOV, Y. V. Transitional growth and trade with frictions: a structural estimation framework. **The Economic Journal**, v. 130, p. 1583–1607, 2020.
- ANDERSON, J. E.; VAN WINCOOP, E. Gravity with gravitas: a solution to the border puzzle. **American Economic Review**, v. 93, n. 1, p. 170–192, 2003.
- ANDERSON, J. E.; VAN WINCOOP, E. Trade costs. **Journal of Economic Literature**, v. 42, n. 3, p. 691–751, 2004.
- AUDU, T.; OKORIE, J. O.; OREKOYA, A. Trade and culture: religion dynamics. In: **Global Market and Trade**. London: IntechOpen, 2023.
- BALDWIN, R.; TAGLIONI, D. Gravity for dummies and dummies for gravity equations. NBER Working Paper 12516. **National Bureau of Economic Research**, 2006.
- BAMPI, S. L.; ZAGO DE AZEVEDO, A. F.; DOS REIS, M. O. Comércio inexplorado entre Brasil e Ásia: uma abordagem através do modelo gravitacional. **Estudos Econômicos**, v. 37, n. 75, p. 51–73, 2020.
- BONNE, K.; VERMEIR, I.; VERBEKE, W. Impact of religion on halal meat consumption decision making in Belgium. **Journal of International Food & Agribusiness Marketing**, v. 21, n. 1, p. 5–26, 2008.
- BUENO, N. P. Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a nova economia institucional. **Revista Economia**, v. 5, n. 2, p. 361–420, 2004.
- CABARELLO, G.; SOTO-OÑATE, D. The diversity and rapprochement of theories of institutional change: original institutionalism and new institutional economics. **Journal of Economic Issues**, v. 49, n. 4, p. 947–977, 2016.
- CAPOANI, L.; BARLESE, A. Markets, wars and instability: a theory of conflict in economics through the study of the gravitational field model in international trade. **SSRN**, 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3850912>. Acesso em: 2 fev. 2025.
- CARNEIRO, F. L. *et al.* As medidas não tarifárias constituem barreiras ao comércio? Uma abordagem global e multissetorial. Texto para Discussão, Ipea (2775), 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2775>. Acesso em: 10 nov. 2024.
- COLARES-SANTOS, L.; SHANOYAN, A.; SCHIAVI, S. M. D. A. Contractual arrangements in the cattle beef chain: an analysis of trust. **Ciência Rural**, v. 50, 2020.
- COSTA, M. G. O. *et al.* A. Bilateral trade of films, religion, and democracy (2002–2015). **Discover Global Society**, v. 1, n. 1, p. 15, 2023.
- CRUZ, C. Social networks and the targeting of public goods. **Journal of Public Economics**, v. 105, p. 39–49, 2013.

- CZELUSNIAK, V. A.; RIBEIRO, M. C. P.; DERGIN, D. E. A. Contratos de transferência de tecnologia e a teoria da nova economia institucional. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 72, p. 629–662, 2018.
- DALL'AZEN, F.; WEISE, A. D. Barreiras técnicas para as exportações: um estudo de caso do abate halal. **Revista Organização Sistêmica**, v. 5, n. 3, p. 56–75, 2014.
- DASILVA-GLASGOW, D. Transactions costs perspective of non-tariff barriers to trade: an analysis of food and agricultural exports from Guyana using survey data. **The International Trade Journal**, v. 34, n. 3, p. 339–364, 2020.
- DAUD, A. H. M.; LEE, U. H. M. S.; ISMAIL, A. **Halal certification in halal-meat based products**. In: Proceedings of the 10th Islamic Banking, Accounting and Finance International Conference (IBAF), 2022.
- DELLAPERGOLA, S. **World Jewish population, 2021**. In: American Jewish Year Book 2021. Cham: Springer, 2022. p. 313–412.
- ERMIGASSEN, E. K. *et al.* The origin, supply chain, and deforestation risk of Brazil's beef exports. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 117, n. 50, p. 31770–31779, 2020.
- FALLY, T. Structural gravity and fixed effects. **Journal of International Economics**, v. 97, n. 1, p. 76–85, 2015.
- FEENSTRA, R. C. **Advanced international trade: theory and evidence**. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- FONSECA, S. S. da F.; *et al.* O. **Abate halal e kosher: bem-estar animal e qualidade da carne**. In: ARAÚJO, L. R. S. (Org.). Fundamentos e atualidades em tecnologia e inspeção de alimentos. v. 3. 2021. p. 85–96.
- GANI, A. Achieving food security through live animal imports in the Gulf Cooperation Council countries. **British Food Journal**, v. 123, n. 4, p. 1397–1412, 2021.
- GRAHAM, B. A. Diaspora-driven FDI: The diaspora effect on FDI flows. **Economics Letters**, v. 125, n. 1, p. 90–93, 2014.
- GRAND VIEW RESEARCH. **Kosher beef market size, share & trends analysis report by cuts, 2022–2030, 2022**. Disponível em: <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/kosher-beef-market>. Acesso em: 17 fev. 2025.
- HAMID, B. A.; CHAROENCHANG, C.; DEWANDARU, G. **Halal food and beverage trade: do restriction on religion, halal certification, and OIC membership have any impact?** *AgBioForum*, v. 24, n. 1, p. 178–192, 2022.
- HEAD, K.; MAYER, T. **Gravity equations: workhorse, toolkit, and cookbook**. In: GOPINATH, G.; HELPMAN, E.; ROGOFF, K. (Eds.). *Handbook of International Economics*. v. 4. Oxford: Elsevier, 2014. p. 131–195.
- HERIANINGRUM, S. *et al.* Gravity model of trade approach: what drives Indonesia's seafood export and its halal market potency in OIC (Organization of Islamic Cooperation) countries. **Journal of Islamic Marketing**, v. 15, n. 8, p. 2016–2035, 2024.
- HOSSAIN, M. M. *et al.* Authentication of halal and kosher meat and meat products: analytical approaches, current progress and future prospects. **Critical Reviews in Food Science and Nutrition**, v. 62, n. 2, p. 285–310, 2021.
- HSIAO, C. **Why panel data?** IEPR Working Paper nº 05.33, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.820204>. Acesso em: 20 ago. 2024.
- HUNTINGTON, S. P. **The clash of civilizations and the remaking of world order**. New York: Simon & Schuster, 1996.
- IANNACONE, L. R. Introduction to the economics of religion. **Journal of Economic Literature**, v. 36, n. 3, p. 1465–1495, 1998.
- IRSHAD, M. S. *et al.* An empirical analysis of Pakistan's bilateral trade and trade potential with China: a gravity model approach. **Cogent Economics & Finance**, v. 6, n. 1, p. 1504409, 2018.
- JUNIOR, L. V. R.; MASSUQUETTI, A.; AZEVEDO, A. F. Z. **Infraestrutura na América Latina: os efeitos sobre o comércio intrarregional a partir do modelo gravitacional**. In: 45º Encontro Nacional de Economia (Anais), 2017. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2017/submissao/files_I/i10c6d4e0ca7a9afa969ef84ec272743f3d.pdf. Acesso em: 25 nov. 2024.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and interdependence**. 4. ed. Boston: Longman, 2011.

- LA PORTA, R. *et al.* The quality of government. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 15, n. 1, p. 222–279, 1999.
- LA PORTA, R. *et al.* The economic consequences of legal origins. **Journal of Economic Literature**, v. 46, n. 2, p. 285–332, 2008.
- LEE, C. W.; PARK, S. Does religious similarity matter in international trade in services? **The World Economy**, v. 39, n. 3, p. 409–425, 2016.
- LEWER, J. J.; VAN DEN BERG, H. Religion and international trade: does the sharing of a religious culture facilitate the formation of trade networks? **American Journal of Economics and Sociology**, v. 66, n. 4, p. 765–794, 2007.
- LOPEZ, J. M. C.; GAMA, M. **Comércio exterior competitivo**. 4. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2010.
- MAJEED, I.; AL-ZYOUN, H.; AHMAD, N. Jurisprudence and demand for halal meat in OIC. **British Food Journal**, 2019.
- MARAGNO, R. C.; KALATZIZ, A. E. G.; PAULILLO, L. F. de O. **A nova economia institucional: aspectos que influenciam na relação comercial Brasil–União Europeia**. In: Anais do XIII Simpósio de Engenharia de Produção, 2006.
- MARTINS, T. M.; MARTINELLI, D. P. Ciclos e previsão cíclica dos preços das commodities: um modelo de indicador antecedente para a commodity açúcar. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, v. 1, n. 2, p. 2–12, 2010.
- MAYER, T.; ZIGNAGO, S. **Notes on CEPII's distances measures: The GeoDist database**. CEPII Working Paper 2011-25, 2011.
- MENDES, K.; FIGUEIREDO, J. de C.; MICHELS, I. L. A nova economia institucional e sua aplicação no estudo do agronegócio brasileiro. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 6, n. 3, 2008.
- MUCHTAR, M. *et al.* The impact of the Indonesia–OIC countries' free trade agreement on the halal food sector: CGE analysis. **Journal of Islamic Marketing**, v. 16, n. 2, p. 428–446, 2025.
- NIJKAMP, P.; RATAJCZAK, W. Gravitational analysis in regional science and spatial economics: a vector gradient approach to trade. **International Regional Science Review**, v. 44, n. 3–4, p. 400–431, 2021.
- NORTH, D. C. **Institutions and economic performance**. In: Rationality, institutions and economic methodology. 1. ed. London: Routledge, 1993. p. 253–273.
- OECD-FAO. **OECD-FAO agricultural outlook 2024–2033**. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/4c5d2cfb-en>. Acesso em: 10 jan. 2025.
- PECI, J.; SANJUÁN, A. I. The dual trade impact of non-tariff measures: an empirical assessment of China's pork imports. **European Review of Agricultural Economics**, v. 47, n. 5, p. 1716–1739, 2020.
- PEW RESEARCH CENTER. **Table: religious diversity index scores by country, 2025**. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/religion/2014/04/04/religious-diversity-index-scores-by-country/>. Acesso em: 5 fev. 2025.
- POYHONEN, P. A tentative model for the volume of trade between countries. **Weltwirtschaftliches Archiv**, v. 90, p. 93–99, 1993.
- RIBEIRO, M. C. P. *et al.* Exports and the gravitational model: the Brazilian case and the Mercosul, Nafta and EU blocks. **Studies of Applied Economics**, v. 37, n. 2, p. 54–62, 2019.
- RUDY, M. *et al.* Analysis of the impact of determinants of kosherness on the content of macro and microelements in beef. **Food Science & Nutrition**, v. 7, n. 11, p. 3463–3470, 2019.
- SANTOS SILVA, J. M. C.; TENREYRO, S. The log of gravity. **Review of Economics and Statistics**, v. 88, n. 4, p. 641–658, 2006.
- THE HALAL TIMES. Almost no Muslim country among top 10 halal product exporters. 2025. Disponível em: <https://www.halaltimes.com/muslim-country-among-top-10-halal-products-exporters/>. Acesso em: 17 fev. 2025.
- THOMÉ, K. M.; REIS, R. P.; PAIVA, F. D. Mercado de carnes Brasil–Rússia: uma análise a partir da perspectiva da nova economia institucional. **Organizações Rurais e Agroindustriais/Rural and Agro-Industrial Organizations**, v. 15, n. 1511–2017–1775, p. 75–86, 2003.
- TINBERGEN, J. **Shaping the world economy: suggestions for an international economic policy**. New York: Twentieth Century Fund, 1962.

USDA. **Production, supply and distribution (PSD) datasets, 2024**. Disponível em: <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/advQuery>. Acesso em: 10 out. 2024.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WORLD RELIGION DATA. **Database, 2025**. Disponível em: <https://correlatesofwar.org/data-sets/world-religion-data/>. Acesso em: 17 fev. 2025.

YOTOV, Y. V.; PIERMARTINI, R.; LARCH, M. **An advanced guide to trade policy analysis: the structural gravity model**. Genebra: WTO e UNCTAD, 2016.

ZANINOVIĆ, V. **Determinants of international trade in agricultural products in European Union countries**. In: KATUNAR, J.; VRETENAR, N.; JARDAS ANTONIĆ, J. (Eds.). *Agriculture through sustainability perspectives*. Rijeka: Rednička knjiga, 2025. p. 1–15.

ZHANG, W.; SAGHAIAN, S.; REED, M. Investigation of export-driving forces and trade potentials of the US bourbon whisky industry. **Applied Economics**, v. 56, n. 16, p. 1950–1970, 2024.



New projectment economy and Chinese embedded globalization: insights from the Chinese football plan

Nova economia do projeto e globalização instituída pela China: perspectivas do plano do futebol chinês

La nueva economía del proyectamiento e globalización instituida por China: perspectivas del plan de fútbol chino

Emanuel Leite Junior¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13.n2.p34

Enviado em: 04 de abril de 2025

Aceito em: 14 de outubro de 2025

ABSTRACT

After triumphing at the Olympic Games and fulfilling the objectives set out by the various sports policies to achieve Olympic glory, and now under the leadership of Xi Jinping, China has set itself the goal of deepening the strengthening of its sports industry with the aim of transforming this sector of the economy into an even more relevant source in the processes of capital accumulation and the advancement of its productive forces. Aiming for the sports industry to account for around 5% of the country's Gross Domestic Product (GDP) by 2035, several projects have been put forward since 2014. First, there was the "Opinions on Accelerating the Development of the Sports Industry and Promoting Sports Consumption" (国务院关于加强发展体育产业促进体育消费的若干意见), followed in 2015 and 2016 respectively by the "The Overall Reform Plan to Boost the Development of Football in China" (中国足球改革发展总体方案) and the "China's medium and long-term football development plan (2016-2050)" (中国足球中长期发展规划 2016—2050年). This paper aims to demonstrate how the "Chinese Football Dream" represents the Chinese Dream and, therefore, serves as an instrument for the realization of two fundamental objectives for the Centenary of the People's Republic of China, namely, Common Prosperity and the Community with a Shared Future for Mankind. To this end, this work proposes to interpret the Football Plan from a synthesis between Chinese political economy and geopolitics, bringing perspectives on two intersecting political processes: the New Projectment Economy and the embedded Chinese globalization.

1. Emanuel Leite Junior é Pesquisador Associado da Faculdade Internacional de Futebol da Universidade Tongji, em Xangai (China). É doutor em Políticas Públicas pela Universidade de Aveiro (Portugal). Sua pesquisa concentra-se na economia política e nas implicações geopolíticas do futebol, com particular enfoque na China. Nos últimos anos, tem contribuído consistentemente para periódicos acadêmicos, incluindo Sport in Society; Sports, Business and Management; Movimento; Revista Brasileira de Ciências do Esporte; e Turismo & Desenvolvimento. É coautor do livro "China, Football and Development: Socialism and Soft Power" (Routledge, ISBN 9781032511160). Também escreveu livros sobre a história do futebol na União Soviética e sobre os direitos de transmissão do futebol brasileiro. Orcid 0000-0002-1512-0019 emanuel.leite.junior@gmail.com

Keywords: China; Football; Chinese Dream; New Projectment Economy; Embedded Chinese Globalization

RESUMO

Depois de triunfar nos Jogos Olímpicos e cumprir os objetivos traçados pelas diversas políticas do esporte para atingir a glória Olímpica e já sob a liderança de Xi Jinping, a China estabeleceu como meta aprofundar o fortalecimento de sua indústria esportiva com o objetivo de transformar este setor da economia em uma fonte ainda mais relevante nos processos de acumulação de capital e o avanço de suas forças produtivas. Visando a que a indústria esportiva represente cerca de 5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional em 2035, alguns projetos foram apresentados desde 2014. Primeiro, foram as “Opiniões sobre a aceleração do desenvolvimento da indústria desportiva e a promoção do consumo esportivo” (国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见), seguido, em 2015 e 2016 respectivamente, do “Plano Geral de Reforma para Impulsionar o Desenvolvimento do Futebol na China” (中国足球改革发展总体方案) e do “Plano de desenvolvimento do futebol de médio e longo prazo da China (2016-2050)” (中国足球中长期发展规划 2016—2050年). Este artigo propõe demonstrar de que forma o “Sonho do Futebol chinês” representa o Sonho Chinês e, portanto, serve como um instrumento para a realização de dois objetivos fundamentais para o Centenário da República Popular da China, a saber, a Prosperidade Comum e a Comunidade com Futuro Compartilhado para a Humanidade. Para isso, este trabalho propõe interpretar o Plano do Futebol a partir de uma síntese entre a economia política e a geopolítica chinesa, trazendo perspectivas acerca de dois processos políticos que se entrecruzam: a Nova Economia do Projeto e a globalização instituída pela China.

Palavras-chave: China; Futebol; Sonho Chinês; Nova Economia do Projeto; Globalização Instituída pela China

RESUMEN

Luego de triunfar en los Juegos Olímpicos y cumplir los objetivos marcados por las diversas políticas deportivas para alcanzar la gloria olímpica y ya bajo el liderazgo de Xi Jinping, China se propuso profundizar el fortalecimiento de su industria deportiva con el objetivo de transformar este sector de economía en una fuente aún más relevante en los procesos de acumulación de capital y el avance de sus fuerzas productivas. Con el objetivo de que la industria del deporte represente alrededor del 5% del Producto Interior Bruto (PIB) nacional en 2035, desde 2014 se han presentado algunos proyectos. En primer lugar, se trataba de las “Opiniones sobre la aceleración del desarrollo de la industria del deporte y la promoción del consumo deportivo”. (国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见), seguido, en 2015 y 2016 respectivamente, por el “Plan general de reforma para impulsar el desarrollo del fútbol en China” (中国足球改革发展总体方案) y “El medio de China” y Plan de Desarrollo del Fútbol a Largo Plazo (2016-2050)” (中国足球中长期发展规划 2016—2050年). Este artículo se propone demostrar cómo el “Sueño del Fútbol Chino” representa el Sueño Chino y, por tanto, sirve como instrumento para el logro de dos objetivos fundamentales para el Centenario de la República Popular China, a saber, la Prosperidad Común y la Comunidad con un Pueblo Compartido. Futuro para la Humanidad. Para ello, este trabajo propone interpretar el Plan de Fútbol a partir de una síntesis entre la economía política y la geopolítica china, aportando perspectivas sobre dos procesos políticos que se cruzan: la Nueva Economía del Diseño y la globalización instituida por China.

Palabras clave: China; Fútbol; Sueño Chino; Nueva Economía del Proyecto; Globalización Instituída por China

1 INTRODUCTION

In 2016, Chinese clubs shook the world of football with their signings, which reached 461.1 million euros, placing the Chinese Super League (CSL) at the top of the transfer list in the 2016 winter transfer window (January and February) and among the clubs that spent the most in both transfer windows that year. Obviously, this boom attracted the attention of not only the international press, but also academia. Several studies have sought to explain this phenomenon, in particular by analyzing Chinese sports policies, especially three fundamental documents for strengthening football in the country: “Opinions on Accelerating the Development of the Sports Industry and Promoting Sports Consumption” (国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见), from 2014, followed in 2015 and 2016 respectively by the “The Overall Reform Plan to Boost the Development of Football in China” (中国足球改革发展总体方案) and the “China’s medium and long-term football development plan (2016-2050)” (中国足球中长期发展规划 2016—2050年), from now on the Chinese Football Plan.

Among the first to address the issues related to Chinese football are Tan et al., who sought to explain the Chinese football dream and trying to understand the power relations and interactions between stakeholders in Chinese elite football (Tan et al., 2016). Yu et al. did something similar, examining how the state positioned football and its development as a significant cultural and historical event, but framing it in the context of what they called ‘post-Socialist China’ (Yu et al., 2017), a definition, as we will see later, with which we disagree. Peng et al. applied the Multiple Streams Framework (MSF) when reflecting on the reforms in Chinese football since 2015 and explaining the combination of factors that provided that window of opportunity (Peng et al., 2019). Leite Junior and Rodrigues were the first to address the issue of national identity and soft power (Leite Junior & Rodrigues, 2017), while Morales Ruvalcaba and Zhang, in a comparative analysis between China and Argentina, argued how football can contribute to national power (Morales Ruvalcaba & Zhang, 2018). More recently, Gündoğan presented his considerations from the perspective of ‘top-level design’ and under the theoretical framework of ‘Political steering’ (Gündoğan, 2024a, 2024b). Leite Junior and Rodrigues have extensive work on football in China, ranging from its innovative character and the role of the Chinese state in creative destruction (Leite Junior & Rodrigues, 2019, 2024), to sports diplomacy, with a particular focus on China’s relations with Portuguese-speaking countries (Leite Junior & Rodrigues, 2021, 2024; Leite Junior et al., 2019), but also how football intertwines with the Belt and Road Initiative (Leite Junior & Rodrigues, 2020). However, no work has ever gone in-depth into the reflection of how the Chinese Football Plan, while helping us to understand, is also a case study of how the New Projectment Economy (NPE) and Embedded Chinese Globalisation (ECG) manifest themselves in the real movement, as this paper aims to do.

Football is way more than simply the “*beautiful game*”. Football is a cultural phenomenon, a business on a global scale with ramifications in various economic sectors and at the same time has political, political

economy and geopolitical dimensions. More than that, only a very limited number of sports attain the heights of genuine popular culture and reach well beyond the niche of their immediate producers and consumers, and in that sense football represent one of the very few languages that is understood on a global scale (Markovits & Rensmann, 2010). In that sense, Giulianotti and Robertson state that “sport, in particular football, constitutes one of the most dynamic and sociologically enlightening domains of globalization” and that being “the global game”, football helps us to theoretically and empirically explore multidimensional and long-term processes of globalization (Giulianotti & Robertson, 2004). That is why we concur with Hargreaves, for whom power is diffused and circulates throughout the social body and sport, football in particular, constitutes a fundamental component of power networks (Hargreaves, 1987).

Taking this into consideration, the theoretical framework and conceptual discussions of this paper reflect the methodological option for dialectical historical materialism, that is, Marxism as Science (Lukács, 1972). According to Lukács, “the materialist dialectic can understand universality in a continuous tension with singularity, in a continuous conversion to particularity and vice versa” (Lukács, 1978, p. 104). As Milton Santos taught us, ‘the whole can only be known through knowledge of the parts and the parts can only be known through knowledge of the whole’, however, as Santos stated, ‘these two truths are, however, partial’, because ‘to reach the total truth, it is necessary to recognize the joint movement of the whole and the parts, through the process of totalization’ (Santos, 2006, p. 77). In other words, we cannot look at the Chinese Football Plan individually, but rather as part of the universal, integrated into its totality, that is, into its social, political, economic and geopolitical context. In the Chinese Football Plan, we understand that it is an excellent analytical tool to understand, on the one hand, the economic and social formation of China and, on the other, the disruptive dynamics caused by the Chinese rise in the scenario of global geopolitics.

That is the reason why this paper proposes to demonstrate how the Chinese Football Dream is related to the Chinese Dream, that is, the realization of the development of football in China as an instrument for the concretization of Common Prosperity and Community with Shared Future for Mankind. Which consequently allows us to explore how the Football Plan helps us understand concepts such as the “Embedded Chinese Globalisation” – and how this practice effectively differs from that Western hegemon, representing an institutional and multidimensional historical construct, with not only different characteristics, but as an alternative to neoliberal globalization (Jabbour et al., 2021; Vadel et al., 2019) -, and also the emergence of a new economic-social formation in China, a higher stage of Chinese socialism, the “New Projectment Economy” (Gabriele & Jabbour, 2022; Jabbour & Dantas, 2021).

It is precisely the analysis of the role of the Football Plan in realizing the Chinese Dream and how the achievement of its objectives is directly related to Embedded Chinese Globalization (ECG) and the New Projectment Economy (NPE), which, in turn, intersect, that makes this work unique. Thus, this paper contributes, at the same time, to the

deepening of the reflection on football in China and to the theoretical discussion on ECG and NPE, taking Chinese football as a case study.

2 EMBEDDED CHINESE GLOBALIZATION, AN ALTERNATIVE TO NEOLIBERAL CAPITALISM.....

To understand what ECG means, particularly as an alternative to neoliberal capitalism, we first need to have in mind what we comprehend as (capitalist) globalization. Academic production on globalization is wide and heterogeneous. However, there is a general understanding that globalization presupposes the idea of interconnectivity and interdependence. Giddens, for example, alludes to the concept of “living in one world”, highlighting the growing interdependence between individuals, groups and nations, which, therefore, makes globalization a result of processes of globalization and internationalization (Giddens, 2009, p. 126). It was from the 1990s onwards that the term globalization came into fashion, becoming widely used in many debates in the world of politics, business and media (Giddens, 2009).

Also from the 1990s onwards, “globalization” came to be associated with the “world expansion of capitalism”, representing a “new world order” (Chanda, 2007; Duffey, 2009). Castells understands that a new economy emerged on a global scale in the last quarter of the 20th century, looking at the transformations in the social organization of communication and information to explain that globalization is a network of production, culture and power, which is constantly being altered by technological advances, especially in information technologies (Castells, 2009). Harvey, on his turn, coined the term “time-space compression” to explain how the flow of capital, which moves faster and faster, is driven by increasingly accelerated economic activities (production, circulation and exchange), mainly due to advances in technology. communication and transport, leads to the breaking of spatial barriers and distances (Harvey, 1989, p. 199). Harvey also argues that the “deregulation of finance, which began in the late 1970s, accelerated after 1986, became unstoppable in the 1990s” (Harvey, 2011).

So, what became common sense as “globalization” basically is the globalization of neoliberal capitalism. With the neoliberalization of markets, finance became a relatively autonomous field of capitalist profitmaking with its own rules and internal life, causing the financial profit to have a predatory aspect setting it apart from profit in the sphere of production and this predatory dimension of finance has placed its mark on financialization (Lapavistas, 2013, p. 799). As Dunford and Liu (2018) pointed out, the consequences of greater neoliberal interdependence and interconnectedness were mixed, because, according to them, countries such as China that made non-neoliberal choices gained, while those that implemented World Bank and International Monetary Fund (IMF) structural adjustment programs suffered: increasing class inequalities; increased concentration of income forming an smaller, restricted and even more isolated global elite; loss of purchasing power for wage earners in developed countries and, of course, impoverishment of the working classes

in less developed countries. Hence, there is scope to argue that neoliberal globalization is a manifestation of imperialism (Petras & Veltmeyer, 2000) or, as Harvey said, “new imperialism” (Harvey, 2003). Even the IMF recognized that the globalization of neoliberal capitalism has failed. In the study entitled “Neoliberalism: Oversold?” the IMF admits that instead of delivering growth, some neoliberal policies have increased inequality, in turn jeopardizing durable expansion (Ostry et al., 2016).

ECG, on the other hand, emerges with the Chinese presenting a different *modus operandi* to the world. China proposes to the international community a different global development model, that is why ECG can also be read as globalization with Chinese characteristics – a more inclusive and open mode, based on cooperation, exchange, and mutual gain (Dunford & Liu, 2018; Liu & Dunford, 2016). China invites the world to a peaceful, multipolar relationship that seeks to respect the models and stages of development of each nation, without imposing social, economic and political models as a counterpart, as the Western hegemon do when impose their neoliberal globalization. In other words, ECG, as a manifestation of globalization with Chinese characteristics, represents an alternative to the neoliberal globalization. So, we can argue that the Beijing Consensus poses as an alternative to the Washington Consensus (Mendes, 2010; Wang and Lu, 2008). ECG, therefore, is intrinsically related to the construction of the “Community of Shared Future for Mankind”.

That leads us to the concept of “embeddedness”. Li Xing claims that the Chinese globalization is different from the one imposed by Western forces. Analyzing the transition from feudalism to capitalism, Li reflects on “the phenomenon of the disembedded transformation from a ‘society with market’ (pre-capitalist society) to a ‘market society’ (capitalist society)” (Li, 2016, p. 19), to introduce the notion of “embeddedness”, implying that individuals and institutions are engaged in ongoing social relations. These relations, accordingly, cannot be understood as being independent from one another (Li, 2016). Li looks at a free-market economy as “an economic system directed, controlled, and regulated by the market mechanism alone, in which all values are economically based, and nothing exists outside the free market framework”. As such, a free market-driven society is characterized by the “disembeddness” of market forces from a wider context of social relations, norms, and institutions. In Li’s (2016, p. 20) line of thought, the concept of “embeddedness” refers to “the extent to which economic rationality and practice is constrained by non-economic institutions”, demonstrating that “socio-cultural and socio-political factors play a vital role in influencing economic activities and shaping distinctive institutional forms”. In the same vein, Amin states that “the law of value not only dictates economic life under capitalism but all aspects of social life (this is what is meant by market alienation)” (Amin, 1996, p. 219). As we are going to see in the following section of this paper, this is the opposite of what happens in China, with the emergence of the New Projectment Economy.

At the foreign relations field, considering the need for its economic and social development, China focuses its geopolitical vision on an expansion of its relations that results in the promotion of a globalization

process different from that dominated by neoliberal capitalism. In this vision, there is no primacy of free markets and the financialization of the economic system to override national interests. What exists is the attempt to build up what Vadell et al. (2019, p. 49) call a “parallel institutional superstructure, mainly financial, through multilateral and plurilateral initiatives”. Among these initiatives, the same authors highlight the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), the New Development Bank (NBD), the Contingency Reserve Arrangement (ARC) and the Silk Road Fund (FRS). That is why they coin the expression ‘embedded Chinese globalization’ (Vadell et al., 2019), similarly to what Liu and Dunford (2016) classify as ‘inclusive globalization’, one based on interconnectivity, cooperation, exchange, win-win relationships, which have strong investments in infrastructures and a financial superstructure controlled by the States. The Belt and Road Initiative is probably the greatest example of the ECG and China’s contribution to building a “Community with a shared future for mankind”.

As we have already introduced, we consider that the ECG (Vadell et al., 2019) resonates the Chinese Dream, which, according to Xi Jinping himself, will only be fully achieved if “shared with the world” (Xi, 2014, p. 62). The Chinese leader developed Hu Jintao’s idea of common destiny (The State Council The People’s Republic Of China, 2011) and presented the idea of a ‘community with a shared future for mankind’ (Staiano, 2020; Vadell, 2021). Although mentioned in Xi’s public speeches since 2013 (Xi, 2014), it gained international significance in 2015, when Xi, at the United Nations, first drawn the attention of the international community to the idea of building a community of shared future for mankind, arguing for the need to build up a new model of international relations with mutually beneficial cooperation (Xi, 2017). It is worth noticing that, in 2018, the idea was incorporated into the Constitutions of the People’s Republic of China (PRC) and the Communist Party of China (CPC), together with the conception of rejuvenation of the Chinese nation, both integrative parts of Xi’s thought on ‘socialism with Chinese characteristics for a new era’. This proposition can be related to ancient Chinese core philosophical values, which, *per se*, underpin a pivotal difference between the ECG and the neoliberal globalization. That is because the idea of a ‘Community of a shared future for mankind’ finds roots in Confucianism and its advocacy for a prosperous society and great harmony (Hu et al., 2014). Besides that, one can also find these ideas in Marxism tradition. Analyzing the division of labor and its implications on the contradiction between the individual interest or individual family interest and the communal interest of all individuals, Marx and Engels refer to the socialization of labor: mutual relationship is more advantageous through socialization, in order to guarantee a common future (Marx & Engels, 1976).

Therefore, we follow the understanding of Vadell and Jabbour, who state that the ECG emerges as a historical negation of neoliberal globalization, and is also an expression of a new economic-social formation that emerges in China, the NEP, which we will discuss below (Vadell & Jabbour, 2023).

3 NEW PROJECTMENT ECONOMY, A HIGHER STAGE OF SOCIALISM WITH CHINESE CHARACTERISTICS

China's economic, technological and social development stands as one of the most impressive transformations in modern history. At the same time the rise of China has caused a disruptive dynamic on the global geopolitical scene and has also shaken the Western hegemonic *status quo*. Many tried to label the Chinese socialist experience, with definitions ranging from 'free market economy' to a type of 'state capitalism', as Jabbour and Capovilla observe, something that encompasses schools of thought as distinct as neoclassical economists to Western Marxists (Jabbour & Capovilla, 2024), and there are others, as mentioned before, who refers to 'post-socialism' (Yu et al., 2017). We do not align with any of these interpretations. We follow Heilmann's understanding that China's development dynamics require the use of analytical perspectives that go beyond preconceived typologies (Heilmann, 2018). Gabriele and Schettino, when analyzing 'market socialism' in China, pointed out the need for a new typology, peculiar to the Chinese experience, since they identified the emergence of a Modern Mode of Production (Gabriele; Schettino, 2012). Jabbour went further and suggested that a new economic-social formation is emerging (Jabbour, 2019, p. 113), an idea Gabriele adhere to when writing on this topic together with Jabbour (Gabriele & Jabbour, 2022, p. 325).

Therefore, we adopt the view that socialism with Chinese characteristics represents a multifaceted social formation (Jabbour et al., 2021). This framework restructured development planning in terms of content, processes, and methods, integrating market coordination while maintaining overarching state control (Heilmann, 2018, p. 132). The Chinese government continues to pursue long-term political agendas aimed at anticipating, harnessing, and shaping national and global market trends (Heilmann, 2018, p. 131). And as Huang notes, it is important to observe how the term for 'planning' in Chinese has evolved in recent years. The original terms, *jihua* (计划) and *zhilingxing jihua* (指令性计划) or 'commandist planning', shifted to *zhidaoxing jihua* (指导性计划), meaning 'guidance planning'. More recently, the term *jihua* was abandoned entirely in favor of *guihua* (规划), as adopted by the National Development and Reform Commission (国家发展和改革委员会) (Huang, 2013, p. 576). Huang emphasizes the importance of this change when explaining that in Chinese the terms *jihua* and *guihua* have slightly different connotations: *guihua* gives the idea of something more comprehensive and longer term than *jihua*, thus highlighting that aspect of contemporary planning (Huang, 2013, p. 576).

Thus, we understand that the Chinese catching-up process built its own economic-social formation, based on its concrete reality, through the dialectical process called market socialism, which allowed the country, by adopting elements of the market economy, to undertake its impressive process of development and capital accumulation. In this way, our point of view aligns with Jabbour et al., who classify the PRC as a society led by a political force determined to advance towards socialism (Jabbour et al.,

2021). Here, planning is viewed as the deliberate human action for aiming to ensuring stability that makes sense in the form of an essential economic logic of market socialism (Jabbour, 2019, p. 112). We are thus witnessing an advanced phase of socialism with Chinese characteristics, that is, we are facing the emergence of a new economic-social formation, which Jabbour conceptualized as the New Projectment Economy (Gabriele & Jabbour, 2022, p. 325; Jabbour & Dantas, 2021; Jabbour et al., 2021).

In the intricate framework of the NPE, different modes of production coexist. This is a typical condition for a long process of transformation of the dominant mode of production, as happened, for example, during the transition from feudalism to capitalism, as we referred above. In fact, the coexistence of different modes of production in a transitional period is something found in Marxist literature. In instance, we first have in the Communist Manifesto, Marx and Engels establishing the basis for the conception of the transition from capitalism to communism. ‘The proletariat will use its political supremacy to gradually wrest all capital from the bourgeoisie, to centralize all instruments of production in the hands of the State, that is, of the proletariat organized as the ruling class; and to increase the total productive forces as rapidly as possible’ (Marx & Engels, 1976a). From this statement, three points stand out. Marx and Engels recognize that the transition will be ‘gradual’, but at the same time they emphasize the importance of the ‘commanding heights of the economy’, when they state that ‘the proletariat will use its political supremacy to centralize all instruments of production in the hands of the State’. The third point has to do with the recognition of the coexistence of different modes of production in this period of transition. After all, in addition to being a change by degrees, they place the need to ‘increase the total number of productive forces as rapidly as possible’, which means that by then there will be at least more than one productive force.

In 1875, writing *The Critique of the Gotha Program* (1875), Marx refers once again to the transition to communism, in which he describes that communist society will inevitably be marked with the birthmarks of the old society (Marx & Engels, 1976b). The critical factor, therefore, is identifying which mode of production is dominant and which class and/or political force(s) has control over objectively strategic factors (Jabbour et al., 2021).

In China, as we know, the State holds the centrality of political and economic power, in a ‘political-social composition centered on forces that advocate the socialist direction – notably the historical bloc formed by the Communist Party of China (CPC)’ (Jabbour & Capovilla, 2024, p. 4). Jabbour and Capovilla also add that it is the constructive path of socialism that allows the emergence and development of concepts such as the New Projectment Economy, which creates the basis for transforming the fundamental development needs of society into technologies that conceive, design and implement strategic projects for the collective good, instead of serving capital or the market. In China, under the leadership of the Communist Party, addressing social demands consciously becomes a genuine tool for fostering social rationality (Jabbour & Capovilla, 2024).

It is the centrality of power in the State and the use of rationality to

produce common goods that differentiates socialism with Chinese characteristics, which advances in the form of an emerging new economic-social formation (New Projectment Economy), from a typically capitalist experience and, therefore, cannot be confused with the adoption of the ‘unrestricted free market’, ‘state capitalism’ or ‘post-socialism’. In China, this is not the case, because the market does not control, direct, or regulate. The market, rather, is at the service of national development, under the political and economic power of the State. This is the reason why Li (2016) argues that China’s unique ‘embedded’ process is realized and maintained through a dynamic state-market-society relationship. The centrality of power in using social rationality in the service of the development of productive forces aiming at the transformation of concrete reality, through planning and projectment, is precisely what characterizes the New Projectment Economy (Jabbour & Capovilla, 2024, p. 5).

4 THE CHINESE FOOTBALL PLAN

As we have already argued above, sport is not dissociated with the politics and geopolitics of a country. On the contrary, sports can be extremely useful civil society tools for a nation to seek legitimacy and recognition (Allison & Monnington, 2002), both internally and externally, as well as sports public policies can both promote social inclusion and the development of the sports industry – at the national and international levels. Therefore, elite sport and the sports industry have their historical evolution closely linked to globalization processes (Giulianotti & Robertson, 2004, 2009; Markovits & Rensmann, 2010).

Football, as has been already stated, helps us to perceive the universal in particular, understanding that the universal is a fragment of an individual, which, in turn, is, in one way or another, universal. An example of this dialectic is found precisely in how football helps us to understand globalization. According to Giulianotti and Robertson “football at the same time reflects and contributes to the advancement of globalization processes in various ways”. After all, “the genealogy of the game is closely linked to globalization processes”, since the expansion of modern football, encoded in England, which is confused with the global influence of English commerce and, more recently, the cultural interpenetration by economic institutions and ideologies in football (Giulianotti & Robertson, 2009). This was how modern football entered China, through Hong Kong, which was colonized by the British Empire after the Opium War (1839-1842). So as happened in several parts of the world, British soldiers, traders, and missionaries played football and the local population began to take an interest, starting to play with foreigners. From Hong Kong, football reached Shanghai (in 1879), Beijing (in the late 19th century) and other Chinese cities.

However, football has always had great difficulty flourishing in China, for several reasons (Leite Junior & Rodrigues, 2024). In the 1990s, the 14th CPC Congress in October 1992 established the socialist market economy system officially and Deng Xiaoping Theory on socialism with Chinese characteristics became the guiding theory. In line with

the economic reforms, and in order to modernize sports, the General Administration of Sport (GAS) restructured the elite sport system, driving the move towards the commercialization and professionalization of sport. Football has undergone a major transformation. Before 1992, there was no sports commercial activities in China, so Chinese sports industry really kicked off after the establishment of the socialist market economy (Zhan, 2016). Football was the pioneer of the reform in sport and Chinese Football Association (CFA) took the lead in the sports community 'self-managing' its own affairs (Hong & Zhouxiang, 2013). Despite this, football continued to fail to prosper as imagined with the projects implemented in the 1990s and early 2000s (Leite Junior & Rodrigues, 2024).

So, in 2014, as mentioned in the introduction, the Chinese State Council issued a document to boost China's sports industry: "Opinions on Accelerating the Development of Sports Industry and Promoting Sports Consumption" (国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见). This strategy is commonly deemed as the milestone marking the take-off of the Chinese sports industry (Liu, 2017). To meet that challenge, the Chinese government sees the development of football as the driving force behind this growth process. For this reason, "The Overall Reform Plan to Boost the Development of Football in China" (中国足球改革发展总体方案) was issued in 2015, a kind of preamble to the main document, from April 2016: "China's medium and long-term football development plan (2016-2050)" - (中国足球中长期发展规划 2016—2050年).

To talk about the Football Plan, we need to identify the public problem or problems that led the Chinese authorities to formulate strategic planning – public policies – aimed at the development of football industry and practice in the country. For instance, the poor performance of the Chinese football team should be addressed by the government to solve it (thus, this is seen as a problem). Comparing the performance of the Chinese football team with those of Japan and South Korea, for example, constitutes a problem. People will see a problem quite differently if it is put into one category rather than another. For instance, the categorization of the need for football development in China as an economic issue (it could play a significant role in the development of the whole sports industry) may influence the level of political interest and attract policy resources.

So, what were the problems that can be identified relating to Chinese football and the sports industry in China? The country aims to have one of the largest national sports economies in the world. The sports industry is expected to become one of the key industries in the national economy by 2035, representing a GDP share of 5%. In 2014, the year "Opinions on Accelerating the Development of Sports Industry and Promoting Sports Consumption" was published, it corresponded to 0.64% of GDP. Football, in addition to being identified alongside basketball and volleyball, as one of the three sports that should be developed as the starting point for the development of the sports industry, was placed as a priority, with the need to develop a medium-and long-term development plan due to lagging in development (State Council Of The People's Republic Of China, 2014).

To address these problems, in March 2015, the Chinese government initiated a programme for football reform, which was characterized by

a new public policy entitled “The Overall Plan for Chinese Football Reform and Development”. As the Government outlined in the 50-point document: “Since Comrade Xi Jinping has become General Secretary in the 18th Congress of the Chinese Communist Party, he has placed the development of football on the agenda in order to build China as a great sports nation” (State Council Of The People’s Republic Of China, 2015). With this report, China recognized another problem: the need to develop football at all levels, not only elite level but also youth participation in football as a mid-term goal. In the following year, the Government issued “China’s medium and long-term football development plan (2016-2050)”. This document turned the issue into an even more important problem by placing the development of football as part of China’s national strategy. The policy make it clear the role of football development to the sports industry in the country stating: “football has a leading role for China’s sports development and reform” (State Council Of The People’s Republic Of China, 2016). As Yu et al. put it, the new policy represents the update of substantial central planning and sizeable resources allocations (Yu et al., 2017, p. 3). The Football Plan also draws attention to the living standards of the people and to the crucial period of building comprehensively a society in which the material needs of most citizens are adequately met. While also connects the revitalization and development of football with the construction of a powerful sports nation, the promotion of social development and the realization of the Chinese Dream (State Council of the People’s Republic of China, 2016). Therefore, as we can see, the Football Plan serves as a tool for the fulfilment of one of the most important Chinese national strategies: the Chinese Dream.

5 THE FOOTBALL PLAN AND THE NPE

Chinese authorities want the country to consolidate itself as a powerful sports nation. Considering the success of the country’s Olympic and Paralympic strategies, what is meant by “powerful sports nation” has two immediate meanings: success in sports of great international popularity, such as football, and the Chinese sports industry reaching the goal level of the largest market in the sector in the world. Without a doubt, these are audacious targets. Regarding sports industry indices, the objective is to reach 5 trillion Yuan by 2025 (about US\$ 712 billion) and that by 2035 the sector will represent 5% of Chinese GDP. In 2022 it reached US\$ 461.3 billion.

The Football Plan is a public policy under the tutelage of the State Council’s Office of the Inter-Ministerial Joint Conference on Football Reform and Development, created solely for its execution. Which brings together, among others, 11 ministries, State Council commissions, local and regional government bodies and the Publicity Department of the Central Committee of the Communist Party of China. The various authorities specifically referenced in the Football Plan are:

Table 1. Chinese Authorities with responsibilities according to the Football

Chinese state institution	Organizational level
Inter-Ministerial Joint Conference on Football Reform & Development (足改部际联席会议办公室)	State Council Office
China Insurance Regulatory Commission (保监会)	State Council Commission
China Securities Regulation Commission (证监会)	State Council Commission
National Health and Family Planning Commission (卫生计生委)	State Council Commission
National Development and Reform Commission (国家发展改革委)	State Council Commission
Ministry of Civil Affairs (民政部)	Ministry
Ministry of Commerce (商务部)	Ministry
Ministry of Culture and Tourism (文化和旅游部)	Ministry
Ministry of Education (教育部)	Ministry
Ministry of Finance (财政部)	Ministry
Ministry of Foreign Affairs (外交部)	Ministry
Ministry of Housing and Urban-Rural Development (住房和城乡建设部)	Ministry
Ministry of Human Resources and Social Security (人力资源和社会保障部)	Ministry
Ministry of Industry and Information Technology (工业和信息化部)	Ministry
Ministry of Natural Resources (自然资源部)	Ministry
Ministry of Public Security (公安部)	Ministry
State Administration for Industry and Commerce (国家工商行政管理总局)	Government Agency
National Radio and Television Administration (国家广播电视总局)	Government Agency
State Taxation Administration (国家税务总局)	Government Agency
State General Administration of Sport (国家体育总局)	Government Agency
People's Bank of China (人民银行)	Central Bank
Local and Provincial Government (各级地方政府)	Provincial/Municipal Government
CPC Propaganda Department (中央宣传部)	Communist Party
Supreme People's Court (最高人民法院)	Judiciary
Supreme People's Procuratorate (最高人民检察院)	Judiciary

Source: Leite Junior & Rodrigues, 2024.

Accordingly, to transform China into a future global football power, the original plan proposed three development stages, each one establishing goals to be fulfilled in 2020, 2030 and 2050, respectively: (1) By 2020: 20,000 specialized football schools, 70,000 football fields, 30 to 50 million primary and secondary school students practicing football. (2) By 2030: 50,000 specialized football schools, the Chinese Men team being one of the best in Asia, and the Women team established as “world-class”. (3) Until 2050: the Men team in the top 20 of the FIFA ranking, established as a global football power.

As noted, the formulation involved a complex process, with several stages and the participation of several sectors, not restricted to the Government, including the participation of civil society (e.g. scholars). However, it is the Football Plan's implementation that demonstrates to

us how China's NPE, a complex political and economic system, operates: from Central Government to Provincial and Municipal Governments, as well as the interaction between State and Market. As the Football Plan states, the Chinese central government leads the "reform and innovative development" and is responsible for fully displaying that "football has a leading role for China's sports development and reform". However, the policy also highlights the role of provincial and municipal governments and the non-governmental partners. In other words, from the central leadership, which sets out the grand vision and establishes the targets, there is a necessary decentralization of competences, with the delegation of responsibilities, so that the policy is operationalized and implemented. This also allows the constant adaptation to change that may occur in the surrounding environment, justifying the continual adjustments during implementation (Heilmann, 2018, p. 4). This also highlights the observation we have already brought from Huang about the change of the term "planning" in Chinese, from *zhilingxing jihua* (指令性计划) or "commandist planning" to *zhidaoxing jihua* (指导性计划) or "guidance planning" (Huang, 2013, p. 576). This is because the centralization of decision-making is still in the hands of Central Government, but planning serves as a guide for other actors to implement it. In relation to the sphere of government power at the provincial or municipal level, we can find various football plans at the local and provincial levels. Provinces generally issue a medium-to long-term football development plan (足球中长期发展规划), while cities at the municipal, sub-provincial (prefecture), and county (sub-prefecture) levels issue a document called the Overall Program of Football Reform and Development (足球改革发展总体方案). An example of responsibility at the local level are the specialized football schools, which are closely linked to training academies that are typically attached to public primary and middle schools.

However, one of the most interesting aspects to observe in the implementation of the Football Plan is the active participation of State-Owned Enterprises (SOE), and private businesses. That is, how this project operates in market relations. If we look at the three main policies issued to develop the sports industry since the "Opinions on Accelerating the Development of Sports Industry and Promoting Sports Consumption" (2014), we will notice that all of them foresee an active participation of the private sector. In fact, both the policy from 2014 and the "The Overall Reform Plan to Boost the Development of Football in China" (2015) in their Guiding Ideology section state the influence and guidance of Deng Xiaoping Theory, while the Football Plan mentions the "Four Comprehensives"² and the necessary use of the reform and innovation as a driving force. We can also find the guidelines of market socialism in the basic/fundamental/development principles of the three policies under analysis. The "Opinions on Accelerating" and "The Overall Reform

2. The Four Comprehensives or the Four-pronged Comprehensive Strategy is a list of political goals for China, put forward by Xi Jinping. Xi spoke of them for the first time in December 2014. The Four Comprehensives are: complete a moderately prosperous society; further reform; to advance the rule of law; strengthen the Party discipline (Xi, 2017, p. 22).

Plan” address more the issue. Both bring as guiding fundamentals “reform and innovation”, “further simplify administration and decentralization”, “strengthen market supervision”, and “create a market environment with competitive and equal participation”. At the market role, both consider the importance of improving “the market mechanism, actively cultivate multi-market entities, attract social capital participation”. Furthermore, both reinforce the role of the State “on overall coordination, giving full play to the positive interaction between the sports industry and the industry, promoting the integration of the sports industry and other industries, and achieving the coordinated development of the sports industry and the economy and society”. While in the Football Plan, we find the prerogatives of creating a development environment of equal participation and fair competition, in addition to the development of opening-up, increasing the level of domestic and foreign opening up.

The implementation of the Football Plan is a good example for us to observe how the NPE operates in a specific case. On the one hand, because it has been in part driven by private initiative. That is because many of the Chinese investments that have been made both in the national and international football markets have been through private companies. On the other hand, since 2017 we have seen the government supervising and the Chinese Football Association (CFA) intervening to ensure that the development of football and the football market in China takes place in a financially sustainable manner. In June 2017, for example, a fee of 100% on the value of international transfers above €5.9 million was implemented (rate reverted to finance training centers). This had a huge impact. In 2016, Chinese clubs broke the transfer record in Asian football history by spending €461.1 million. In 2017, the amount spent dropped to €239 million and in 2018 it went down to €175 million. In December 2020, the CFA tightened the belts on football clubs again. The regulation of wages and payrolls became stricter. A foreign player can only earn up to €3 million annually and a Chinese player up to €628 thousand. Club sheets cannot exceed €75 million, with only €10 million for foreigners. All these measures are unimaginable in the increasingly unequal European football, marked by the hyper-concentration of capital in the hands of a few clubs, from a few countries.

6 THE FOOTBALL PLAN AND THE ECG

Throughout the text, references were made to Chinese Dream, Shared Future and Common Prosperity. It was also mentioned that the development project for the Chinese sports industry, which has the Football Plan as its main implementation tool, is directly related to these concepts and the objectives of Chinese Government. The realization of the Chinese Dream ideal involves the realization of the advancement of Chinese society, which means achieving a Common Prosperity, which is, at the domestic level, full prosperity with a less unequal society, based on the redistribution of wealth. But externally, it is necessary to understand that China, from its dialectical formulation in which Confucianism and Marxism guide its actions, has as its goal a world in which prosperity is

common to all, that is, in which there is a ‘Community of a shared future for mankind’. The Football Plan also connects the revitalization and development of football with the construction of a powerful sports nation, the promotion of social development and the realization of the Chinese Dream, as in its “Guiding Ideology” section football is identified as “an emerging and green industry” and that its development represents a new sector of economic growth, in addition to representing the Chinese Core Socialist Values. The Football Plan can contribute to achieving these targets, both in terms of the development of the national economy – generating wealth to be redistributed – and in the aspect of promoting external relations based on friendship, harmony, and the exchange of knowledge.

As an instrument for promoting cultural and diplomatic exchanges with other nations, the Football Plan explicitly demonstrates the Chinese authorities’ perception of the importance of football as a tool to exert influence and attraction. For example, the Plan discusses the need to intensify international exchange, stating that football activities are “a fundamental part of sport diplomacy”. It also draws attention to the need to strengthen “international cooperation and exchanges of talent in the football industry”, adding that international football exchange channels should be expanded, encouraging all bodies to promote various forms of international activities and football specialists abroad for studies and training, in addition to encouraging the participation of representatives in international organizations. The Plan also refers to the importance of increasing openness (‘opening up’) and advantage (‘win-win’) in cooperation. Looking at the Football Plan, we realize how “exchange” and “cooperation” are paramount to the development of football and the Chinese sports industry. Both are keywords in the political discourses of the Belt and Road Initiative. After all, as have already been said, the BRI is one of the most ambitious geopolitical and economic projects in the world, a global integration plan, with China as the link of union and interconnectivity.

In recent years, we have seen Chinese diplomacy documents mention cooperation in the field of sport as an important part of exchanges and cooperation, particularly in Joint Statements between the PRC and other nations, like Joint Statements between the PRC and Brazil, Argentina, Spain, Portugal, and Italy, for example. There are other examples of the geopolitical dimension of football and its correlation with the Belt and Road Initiative and the ECG. Such as the case of China Media Capital’s investments in City Football Group, owned by Abu Dhabi United Group, an investment group that belongs to Sheikh Mansour bin Zayed bin Sultan bin Zayed bin Khalifa Al Nahyan (Sheik Mansour), a member of the Abu Dhabi royal family (CFG, which owns Manchester City and in 2019 bought Sichuan Jiuniu FC, then in the Chinese third tier and in 2023 gained access to the CSL and changed its city and name, leaving Chengdu for Shenzhen, becoming Shenzhen Peng City FC to play the CSL 2024). There is also the case of stadium diplomacy and the construction of two stadiums in Pakistan, in strategic cities for both the China-Pakistan Economic Corridor (CPEC) and the BRI maritime route, Quetta and Gwadar. In addition to several football exhibitions and tournaments promoted under the motto of the BRI (Leite Junior & Rodrigues, 2020).

7 CONCLUSION

This paper sought to bring a new analytical perspective to frame the fundamental role played by the Chinese State in the development of its football industry. Although the topic addressed is not new, the originality of this work lies in its theoretical framework, which reflects on the relationship between the Chinese Football Plan, the NPE and ECG.

As seen in this work, in relation to the ECG, football has demonstrated its effectiveness by becoming an instrument of sports diplomacy, building bridges and enabling the deepening of China's relations with several countries in the world: stadium diplomacy with Pakistan, tournaments under the BRI motto, in addition to cooperation and exchange with more developed countries in football – here somewhat similar to the Strategy for Olympic Glory. On the one hand, it is clear how the Football Plan is a case study for understanding NPE, such as, for example, centralized decentralization, in which much of the implementation is the responsibility of the private sector and provincial and municipal governments, but always under the centrality of State power (such as the examples of CFA interventions that aimed at greater financial control after criticism from government members).

There is also the role of the State as an inducer of creative destruction, the disruptive link capable of starting the process of creating a new cultural and consumer habit – the mass practice of football and the expansion and loyalty of a consumer market for this sport. And this is a huge challenge, since a tradition is not invented overnight and it is also necessary to consider that two or three generations of young people trained in football academies are needed for a reasonable number of high-level players to emerge, capable of raising the competitive level of the Chinese men's team. On the other hand, however, unlike what happened in the case of Olympic sports, where the Chinese project proved to be extremely successful, making China an Olympic superpower in less than 40 years, the development of football in the country still faces several obstacles. Cases of corruption and the bankruptcy of companies that own some clubs make even more complicated something that would already be difficult if all factors collaborated for less turbulent development. The government's fight against corruption in football, however, is exemplary. We must wait and see what effects will be like soon.

In conclusion, we believe that this work contributes both to the discussion on public policies for Chinese football and to the debate on socialism with Chinese characteristics, based on the analysis of two intertwined concepts, the New Projection Economy and the Embedded Chinese Globalization. Thus, this paper innovates not only by analyzing the Chinese Football Plan under innovative conceptual aspects, but also by adopting these concepts to football, in particular Chinese football, its challenges, its ambitions and its mission to realize the Football Dream as part of the realization of the Chinese Dream.

REFERENCES

- ALLISON, Lincoln; MONNINGTON, Terry. Sport, Prestige and International Relations. **Government and Opposition**, [S. l.], v. 37, n. 1, p. 106–134, 2002. DOI: 10.1111/1477-7053.00089. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/1477-7053.00089>. Acesso em: 7 nov. 2016.
- AMIN, Samir. The challenge of globalization. **Review of International Political Economy**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 216–259, 1996.
- CASTELLS, Manuel. **The Rise of the Network Society**. Chichester: Wiley-Blackwell, 2009. v. I DOI: 10.1002/9781444319514.
- CHANDA, Nayan. **Bound Together, How Traders, Prechers, Adventurers, and Warriors Shaped Globalization**. London/New York: Yale University Press, 2007.
- DUFFEY, Joseph. How Globalization Became U.S Public Diplomacy at the End of the Cold War. In: SNOW, Nancy; TAYLOR, Philip M. (org.). **Routledge Handbook of Public Diplomacy**. 1. ed. New York: Routledge, 2009.
- DUNFORD, Michael; LIU, Weidong. Chinese perspectives on the Belt and Road Initiative. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, [S. l.], 2018.
- GABRIELE, Alberto; JABBOUR, Elias. **Socialist Economic Development in the 21st Century: a century after the Bolshevik Revolution**. London/New York: Routledge, 2022.
- GABRIELE, Alberto; SCHETTINO, Francesco. Market Socialism as a Distinct Socioeconomic Formation. **New Proposals: Journal of Marxism and Interdisciplinary Inquiry**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 20–50, 2012.
- GIDDENS, Anthony. **Sociology**. 6. ed. Cambridge: Polity Press, 2009.
- GIULIANOTTI, Richard; ROBERTSON, Roland. The globalization of football: A study in the globalization of the “serious life”. **British Journal of Sociology**, [S. l.], v. 55, n. 4, p. 545–568, 2004. DOI: 10.1111/j.1468-4446.2004.00037.x.
- GIULIANOTTI, Richard; ROBERTSON, Roland. **Globalization & Football**. 1. ed. London: SAGE Publications, 2009.
- GÜNDOĞAN, Ilker. Political Steering Theory in the Era of ‘Top-Level Design’: The Unexpected Implications of Campus Football in Xi Jinping’s China. **Asian Journal of Sport History & Culture**, [S. l.], v. 3, n. 1, 2024. a.
- GÜNDOĞAN, Ilker. Institutional Change in the Governance of Chinese Football: The Era of ‘Top-Level Design’ Under the Leadership of Xi Jinping. **The International Journal of the History of Sport**, [S. l.], v. 41, n. 4, p. 333–354, 2024. b.
- HARGREAVES, John. **Sport, Power and Culture: A Social and Historical Analysis of Popular Sports in Britain**. [s.l.] : Polity, 1987.
- HARVEY, David. **The Condition of Postmodernity**. Cambridge, Massachusetts: Blackwell, 1989.
- HARVEY, David. **The New Imperialism**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2003.
- HARVEY, David. **O enigma do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.
- HEILMANN, Sebastian. **Red Swan: How Unorthodox Policy Making Facilitated China’s Rise**. Hong Kong: The Chinese University Press, 2018.
- HONG, Fan; ZHOUXIANG, Lu. The Professionalisation and Commercialisation of Football in China (1993–2013). **The International Journal of the History of Sport**, [S. l.], v. 30, n. 14, p. 1637–1654, 2013. DOI: 10.1080/09523367.2013.828710. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09523367.2013.828710>.
- HU, Angang; YAN, Yilong; WEI, Xing. **China 2030**. [s.l.: s.n.]. v. 9783642313 DOI: 10.1007/978-3-642-31328-8.
- HUANG, Philip C. C. Development “Planning” in Present-Day China-System, Process, and Mechanism: Dialogues among Western and Chinese Scholars, VI. **Modern China**, [S. l.], v. 39, n. 6, p. 575–579, 2013. DOI: 10.1177/0097700413498846.
- JABBOUR, Elias. **China Socialismo e Desenvolvimento – sete décadas depois**. 1. ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2019.
- JABBOUR, Elias; DANTAS, Alexis. Ignacio Rangel na China e a “Nova Economia do Projeto-mento”. **Economia e Sociedade**, [S. l.], v. 30, n. 2, p. 287–310, 2021. DOI: 10.1590/1982-3533.2021v30n2art01.

- JABBOUR, Elias; DANTAS, Alexis; VADELL, Javier. Da nova economia do projeto à globalização instituída pela China. *Estudos Internacionais*, [S. l.], v. 9, n. 4, p. 90–105, 2021.
- JABBOUR, Elias Marco Khalil; CAPOVILLA, Cristiano. Pressupostos dialéticos acerca do socialismo e projeto na China de hoje. *Economia e Sociedade*, [S. l.], v. 33, n. 3 (82), 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2024v33n3.281848>.
- JABBOUR, Elias Marco Khalil; DANTAS, Alexis Toribio; ESPÍNDOLA, Carlos José; VELLOZO, Júlio. A (Nova) Economia do Projeto como estágio superior do socialismo chinês. *Revista Desenvolvimento e Civilização*, [S. l.], v. 2, n. 2, 2021.
- LAPAVITSAS, Costas. The financialization of capitalism: “Profiting without producing”. *City*, [S. l.], v. 17, n. 6, p. 792–805, 2013. DOI: 10.1080/13604813.2013.853865. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13604813.2013.853865>.
- LEITE JUNIOR, Emanuel; RODRIGUES, Carlos. The Chinese football development plan: soft power and national identity. *HOLOS*, [S. l.], v. 5, p. 114–124, 2017. DOI: <https://doi.org/10.15628/holos.2017.5750>.
- LEITE JUNIOR, Emanuel; RODRIGUES, Carlos. The Chinese plan for football development: a perspective from innovation theory. *Sport, Business and Management: An International Journal*, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 63–77, 2019. DOI: 10.1108/sbm-10-2017-0067.
- LEITE JUNIOR, Emanuel; RODRIGUES, Carlos. Belt, Road and Ball: football as a Chinese soft power and public diplomacy tool. In: LEANDRO, Francisco B. S. José; DUARTE, Paulo Afonso B. (org.). *The Belt and Road Initiative: An Old Archetype of a New Development Model*. [s.l.] : Palgrave Macmillan, 2020. p. XXXV, 451. DOI: 10.1007/978-981-15-2564-3.
- LEITE JUNIOR, Emanuel; RODRIGUES, Carlos. República Popular da China: diplomacia do desporto e o intercâmbio com Portugal através do futebol (中华人民共和国: 通过足球的体育外交与葡萄牙交换生). In: MORAIS, Carlos; GUO, Zhiyan; A. H. RANGEL, Jorge; FERREIRA, António Manuel; BRASETE, Maria Fernanda; RAN, Mal; COIMBRA, Rosa Lídia (org.). *Diálogos Interculturais Portugal-China 2, Vol. 1: Rotas e raízes de um diálogo distante*. 1. ed. Macau: Instituto Internacional de Macau | Instituto Confúcio da Universidade de Aveiro, 2021. p. 375–395.
- LEITE JUNIOR, Emanuel; RODRIGUES, Carlos. *China, Football and Development: Socialism and Soft Power*. 1. ed. Abingdon/New York: Routledge, 2024.
- LEITE JUNIOR, Emanuel; RODRIGUES, Carlos; LEITE, Emanuel. Chinese Soft Power And Public Diplomacy: Football As A Tool To Promote China-Brazil Relations. *Boletim do Tempo Presente*, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 194–214, 2019.
- LI, Xing. Understanding China’s Economic Success: “Embeddedness” with Chinese Characteristics. *Asian Culture and History*, [S. l.], v. 8, n. 2, 2016.
- LIU, Dongfeng. *The Sports Industry: the Next Big Thing in China?* 2017. Disponível em: <http://theasiadialogue.com/2017/04/14/the-sports-industry-the-next-big-thing-in-china/>.
- LIU, Weidong; DUNFORD, Michael. Inclusive globalization: unpacking China’s Belt and Road Initiative. *Area Development and Policy*, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 323–340, 2016. DOI: 10.1080/23792949.2016.1232598. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/23792949.2016.1232598>.
- LUKÁCS, Georg. *History and Class Consciousness: studies in Marxist dialectics*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1972.
- LUKÁCS, Georg. *Introdução a uma Estética Marxista: sobre a categoria da particularidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- MARKOVITS, Andrei S.; RENSMANN, Lars. *Gaming the World: how sports are reshaping global politics and culture*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Selected Works: volume one*. Moscow: Progress Publishers, 1976. a.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Selected Works: volume three*. Moscow: Progress Publishers, 1976. b.
- MORALES RUVALCABA, Daniel; ZHANG, Zhongli. Football and national power: a theoretical framework applied to China and Argentina. *Estudos Internacionais*, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 26–46, 2018. DOI: 10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p26.
- OSTRY, Jonathan D.; LOUNGANI, Prakash; FURCERI, Davide. Neoliberalism: Oversold? *Finance & Development*, [S. l.], v. 53, n. 2, p. 38–41, 2016. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>.

PENG, Qi; SKINNER, James; HOULIHAN, Barrie. An analysis of the Chinese Football Reform of 2015 : why then and not earlier ? An analysis of the Chinese Football Reform of 2015 : why then and not earlier ? **International Journal of Sport Policy and Politics**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 1–18, 2019. DOI: 10.1080/19406940.2018.1536075.

PETRAS, James; VELTMEYER, Henry. Globalisation or imperialism? **Cambridge Review of International Affairs**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 32–48, 2000.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

STAIANO, Maria Francesca. El Neo-Humanismo Chino: un nuevo paradigma jurídico e internacional en las relaciones internacionales China-América Latina. **Cadernos PROLAM/USP**, [S. l.], v. 19, n. 37, p. 214–239, 2020. DOI: 10.11606/issn.1676-6288.prolam.2020.172252.

STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **State Council's Opinions on Accelerating the Development of Sports Industry to Promote Sports Consumption**. [s.l.: s.n.].

STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **The Overall Chinese Football Reform and Development Programme**. [s.l.: s.n.].

STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's medium and long-term football development plan (2016-2050)**. [s.l.: s.n.].

TAN, Tien-chin; HUANG, Hsien-Che; BAIRNER, Alan; CHEN, Yu-Wen. Xi Jin-Ping's World Cup Dreams: From a Major Sports Country to a World Sports Power. **The International Journal of the History of Sport**, [S. l.], v. 33, n. 12, p. 1449–1465, 2016. DOI: 10.1080/09523367.2016.1243103. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09523367.2016.1243103>.

THE STATE COUNCIL THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's Peaceful Development**. Beijing.

VADELL, Javier. China's Bilateral and Minilateral Relationship to Latin America: the case of China-CELAC Forum. **Area Development and Policy**, [S. l.], 2021. DOI: 10.1080/23792949.2021.1974907.

VADELL, Javier; JABBOUR, Elias. Formações econômicas e sociais em disputa e a globalização com características chinesas. In: VADELL, Javier; RAMOS, Leonardo; LEITE, Alexandre (org.). **A expansão econômica e geopolítica da china no século xxi: diferentes dimensões de um mesmo processo**. 2. ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2023.

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**, [S. l.], v. 21, p. 44–68, 2019.

XI, Jinping. **The Governance of China**. 1. ed. Beijing: Foreign Language Press, 2014.

XI, Jinping. **The Governance of China II**. 1. ed. Beijing: Foreign Language Press, 2017.

YU, Lin; NEWMAN, Joshua; XUE, Hanhan; PU, Haozhou. The transition game: Toward a cultural economy of football in post-socialist China. **International Review for the Sociology of Sport**, [S. l.], p. 101269021774011, 2017. DOI: 10.1177/1012690217740114. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1012690217740114>.

ZHAN, Xinhuan. From budding to developing: The history of china's sport industry policy. **International Journal of the History of Sport**, [S. l.], v. 33, n. 18, p. 2238–2252, 2016. DOI: 10.1080/09523367.2017.1361409. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09523367.2017.1361409>.



Poder blando y megaeventos deportivos: hacia una propuesta de precisión conceptual y analítica

Poder brando e megaeventos esportivos: uma proposta de refinamento conceitual e analítico

Soft power and sports mega-events: towards a Proposal for Conceptual and Analytical Clarity

Bruno Rivas Frías¹

Ignacio Javier Cardone²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13.n2.p54

Enviado em: 19 de outubro de 2024

Aceito em: 17 de outubro de 2025

RESUMEN

El presente artículo aborda la conceptualización del poder blando en el ámbito de los megaeventos deportivos. Frente a la falta de claridad conceptual observada en la literatura sobre poder blando y deporte, se propone una definición más precisa que permitan su estudio de modo más adecuado. El análisis se basa en una revisión crítica de las contribuciones de Joseph Nye y otros autores, identificando tres componentes esenciales del poder blando: estatus, influencia y estrategia. Estos componentes se aplican a la organización de megaeventos deportivos, revelando que la ausencia del componente estratégico en muchos estudios previos ha llevado a confusiones con otras formas de acciones simbólicas, como la promoción turística o la construcción de marca-país. El artículo concluye destacando la necesidad de incluir el componente estratégico para diferenciar adecuadamente el poder blando de otras acciones no coercitivas en el contexto de los megaeventos deportivos. A través de este refinamiento conceptual, se busca proporcionar una base más sólida para futuras investigaciones sobre el uso político de los megaeventos deportivos y desarrollar una agenda de investigación más exhaustiva, que permita una comprensión más matizada de las dinámicas involucradas en su proyección y en la construcción de poder en el ámbito internacional.

Palabras clave: Poder blando, megaeventos deportivos, teoría liberal, estrategia política, estatus internacional, influencia.

1. Doctor en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) Docente Ordinario Auxiliar del Departamento de Comunicaciones de la PUCP, bruno.rivas@pucp.edu.pe. <https://orcid.org/0000-0003-4629-852X>. Este artículo se deriva de la investigación doctoral realizada en el Programa de Posgrado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la PUCP.

2. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad de San Pablo y el King's College London. Profesor Tiempo Completo del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), ignaciocardone@gmail.com / icardone@pucp.edu.pe. <https://orcid.org/0000-0001-5743-9469>

RESUMO

O presente artigo analisa a conceptualização do poder brando no contexto dos megaeventos esportivos. Diante da ambiguidade conceitual encontrada na literatura sobre poder brando e esporte, o artigo propõe uma definição mais clara que facilite um estudo mais eficaz. A análise se baseia em uma revisão crítica das contribuições de Joseph Nye e de outros estudiosos, identificando três componentes-chave do poder brando: status, influência e estratégia. Esses componentes são aplicados à organização de megaeventos esportivos, ressaltando como a ausência do componente estratégico em muitos estudos anteriores pode ter levado a confusões com outras ações simbólicas, como a promoção turística e a construção de marca-país. O artigo conclui enfatizando a importância de incluir o componente estratégico para distinguir adequadamente o poder brando de outras ações não coercitivas no âmbito dos megaeventos esportivos. Através desse refinamento conceitual, busca-se estabelecer uma base mais sólida para pesquisas futuras sobre o uso político dos megaeventos esportivos e desenvolver uma agenda de pesquisa mais abrangente, que permita uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas envolvidas em sua projeção e na construção de poder no cenário internacional.

Palavras-chave: poder brando, megaeventos esportivos, estratégia política, status internacional, influência

ABSTRACT

This article explores the conceptualization of soft power within the context of sport mega-events. Given the conceptual ambiguity found in the literature surrounding soft power and sports, the article proposes a clearer definition that facilitates a more effective study of soft power and sport mega-events. The analysis draws on a critical review of the contributions from Joseph Nye and other scholars, identifying three key components of soft power: status, influence, and strategy. These components are applied to the organization of mega-events, highlighting how the absence of a strategic component in many previous studies has led to confusion with other symbolic actions, such as tourism promotion and nation branding. The article concludes by emphasizing the importance of incorporating the strategic component to effectively distinguish soft power from other non-coercive actions in the realm of mega-events. Through this conceptual refinement, we aim to establish a solid foundation for future research on the political implications of mega-events and to develop a more comprehensive research agenda that enables a deeper understanding of the dynamics involved in their projection and the shaping of international power.

Keywords: soft power, sports mega-events, political strategy, international status, influence

1 INTRODUCCIÓN

A pesar de que, en el sentido común, no se suele vincular al deporte con la política, las conexiones entre estos dos ámbitos, en especial desde la masificación del deporte, son bien conocidas (Caspistegui, 2012; Dunning, 1992). El aspecto político del deporte ha sido analizado tanto en referencia a la promoción del nacionalismo y la cohesión interna, como en su dimensión de expresión externa, sea en términos del imperialismo, la globalización o, más comúnmente, la política exterior³. Al respecto de

3. En la literatura, se relaciona al deporte con aspectos como la raza, género y los vínculos coloniales de

esta última, se ha identificado usualmente al deporte como un medio de proyección de *soft power*, o poder blando, entendido como aquella expresión de poder que no utiliza la coerción como forma de condicionar las acciones de otros actores. Este poder blando a través del deporte puede expresarse por medio de dos formas distintas: un alto desempeño deportivo o la realización exitosa de eventos de gran impacto (Grix; Houlihan, 2014). El presente trabajo hace foco en esta segunda forma, los megaeventos deportivos, buscando un análisis conceptual que permita clarificar algunos aspectos analíticos del poder blando como estrategia, en particular en referencia a la distinción entre la dimensión de poder y otro tipo de objetivos. En definitiva, se trata de determinar si hay una dimensión de poder cuando se piensa en megaeventos deportivos, y diferenciar el poder blando de la mera promoción turística, visibilidad internacional, o construcción de marca país.

Desde la primera década del siglo XXI es posible encontrar trabajos dedicados al uso de eventos deportivos, como los Juegos Olímpicos y las Copas Mundiales de Fútbol, como herramientas de poder blando. Dentro de estos, destacan los estudios que han analizado al conjunto de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), considerados como estados emergentes que, gracias al crecimiento económico y creciente influencia regional de inicios de siglo, habrían buscado presentarse como interlocutores válidos frente a las potencias occidentales. Dichos trabajos coinciden en concluir que la realización de megaeventos deportivos por parte de cada uno de estos países habría seguido estrategias de política exterior tendientes a la búsqueda de, por un lado, el reconocimiento de un nuevo estatus y, por otro, la solución a problemas de reputación, utilizando al deporte como medio de proyección de valores (García, 2007; Viera; Pereira; Pinto; Pires, 2011; Grix; Lee, 2013; Schausteck; Marchi; Pike, 2014; Grix; Houlihan, 2014; Pulleiro, 2016; Grix; Brannagan, 2016; Grix, Brannagan; Lee, 2019; Bettine, 2024).

También encontramos análisis que utilizan el concepto de poder blando a través de la proyección deportiva para explicar casos individuales, desde países pequeños hasta potencias regionales y globales. Por lo general, estos estudios relacionan la proyección deportiva de poder blando con la búsqueda de reconocimiento internacional. Entre los ejemplos, están Cuba, que busca ser vista como un actor cooperativo (Huish, Carter; Darnell, 2013); Kosovo, que intenta ser reconocido como Estado por otras naciones (Brentin; Tregoures, 2016); Hungría, con objetivos diplomáticos regionales (Garamvölgyi; Dóczy, 2021); Tailandia, que quiere obtener reconocimiento a través de un arte marcial admirado globalmente (Jones; Theerawong, 2021); Brasil, que intenta destacar como una potencia regional (Schausteck, Marchi; Pike, 2014); China, que trabaja para ser identificada con el fútbol, considerado el deporte más popular

dominación (Ver, sobre nacionalismo: Houlihan (1997), Alabarces, Branz & Zucal (2024), Chaeroni et al (2024); imperialismo: Mangan (1998), Besnier, Brownell & Carter (2018), Lee & Ok (2022); raza: Denham (2005), Carrington (2010), Hartmann (2012), Nauright & Wiggins (2017); género: Archetti (1995), Meier, Konger & Krieger (2017), Flores et al (2020), Molnár & Bullingham (2022)). Mientras todas estas constituyen fenómenos relevantes de la relación entre política y deporte, nuestro foco analítico se centra específicamente en el rol del deporte en la política externa.

del mundo (Leite Júnior; Rodriguez, 2017; Connell, 2018); y Suecia, que gracias a sus deportistas descendientes de inmigrantes se presenta internacionalmente como una sociedad integradora (Shaltaev, 2019).

Por otro lado, desde la literatura también se ha mostrado como la realización de megaeventos deportivos puede llegar a producir efectos negativos, como en el caso de la organización de la Copa Mundial de Fútbol realizada en Qatar, donde acusaciones de violaciones a derechos humanos realizadas durante la etapa de organización del megaevento terminó afectando negativamente la reputación del país (Brannagan; Giulianotti, 2018).

Así, puede reconocerse el crecimiento de la literatura que analiza el efecto político de los megaeventos deportivos, vinculando el poder blando con la proyección de imagen o con la búsqueda de estatus por parte de un Estado, brindando una mirada plural y amplia sobre esta cuestión. Sin embargo, más allá de los importantes aportes a nivel casuístico y empírico, ninguno de estos estudios ha definido de manera clara al poder blando, a modo de distinguirlo de otras acciones vinculadas con el posicionamiento internacional. Por lo tanto, aunque estos trabajos han abonado a los estudios sobre la relación entre política y megaeventos deportivos, aún falta precisión en la conceptualización del poder blando.

En particular, falta una clara definición de qué es lo que distinguiría la realización de un megaevento como base de una estrategia de poder blando de otras formas de proyección internacional que no incluyen necesariamente una dimensión de “poder”⁴, tales como la búsqueda de publicidad, la promoción turística, o la construcción de una “marca país”⁵. Sin tal posibilidad de distinción conceptual en términos del poder blando como forma de poder, el concepto pierde tanto la posibilidad clara de distinción a nivel empírico (Lekakis, 2019), como la utilidad heurística que podría tener como forma diferenciada de ejercicio del poder.

Por otro lado, en la literatura no existen diferenciaciones analíticas para casos de naturalezas muy distintas. A excepción de algunas consideraciones sobre el “tamaño” del país, no se han establecido categorías basadas en dimensiones analíticas que permitan identificar o clasificar diferentes tipos de estrategias de poder blando. Cuestiones como la posición al respecto del orden hegemónico y el carácter ascendente, estable o descendente dentro del orden internacional⁶, deberían sumarse a la consideración sobre el tamaño del país, para ser consideradas en la construcción de una categorización de estrategias de poder blando que permita un refinamiento conceptual.

Buscando contribuir con una propuesta que pueda llenar este vacío y servir de guía para futuras investigaciones del área, el presente trabajo proporciona un análisis crítico del concepto de poder blando aplicado a los megaeventos deportivos por medio de una relectura de las elaboraciones de Nye y otros autores. Esto requiere desglosar el concepto para identificar sus diferentes componentes y dimensiones, enfatizando el aspecto

4. Un aspecto incluso poco elaborado por el propio Nye.

5. Estos objetivos pueden ser parte de una estrategia de poder blando, pero no deberían confundirse con este.

6. Consideraciones al respecto aparecen en Grix; Brannagan; Lee (2019), pero no como parte de un modelo analítico.

de poder y separándose, incluso, de las definiciones originales propuestas por Joseph Nye⁷.

Para ello, el artículo presenta cuatro secciones, incluida la presente introducción: la segunda sección discute la cuestión del poder y el poder blando, postulando una redefinición del concepto con sus dimensiones constitutivas a nivel empírico—estatus, influencia y estrategia—, junto con una propuesta de clasificación tipológica; la tercera sección discute la idea del poder blando en el caso específico de los megaeventos deportivos, avanzando en la determinación de aspectos que puedan orientar un estudio más concreto en la base a algunas definiciones operacionales; y la cuarta sección presenta una reflexión final al respecto del concepto de poder blando y su utilidad para el estudio de las finalidades políticas de los megaeventos deportivos.

2 REDEFINIENDO AL PODER BLANDO COMO FORMA DE PODER.....

En términos de su definición abstracta, siguiendo a Max Weber, podemos definir al poder como la probabilidad de imponer la propia voluntad sobre otro, incluso frente a cualquier tipo de resistencia (Weber, 1996, p.43). Así entendido, el poder se define por medio de un elemento relacional que determina la potencialidad de imposición de un actor sobre otro, sin importar el origen o fundamento de tal relación⁸. En otras palabras, no existe poder como elemento objetivo, ni el poder precisa ser efectivamente ejercido para contar como tal (basta que sea una probabilidad).

La idea de imposición de la propia voluntad sobre otros incluye que el actor que ejerce el poder lo haga siguiendo algún tipo de racionalidad como fundamento de su acción —ya que la idea de voluntad requiere de una definición propia de objetivos y/o preferencias— y que esta acción sea orientada hacia un “otro” significativo —es decir que tenga la intencionalidad de imponer algún tipo de “reacción”.

Adicionalmente, el concepto determina que debe existir algún tipo de asimetría que permita a un actor imponer su voluntad sobre otro, incluso frente a la resistencia del segundo. Pero tal definición nada dice sobre dónde reside tal asimetría, qué medios se utilizan para expresar esa probabilidad, o cómo es justificado el acto de imposición. De este modo, el poder puede incluir diversos medios y formas de expresión. Eso incluye la posibilidad de que una relación social establezca una forma de poder que se base en la admiración y el seguimiento.

En Relaciones Internacionales, debido al carácter anárquico del sistema internacional — es decir, carente de una autoridad central que pueda oficiar de garante de reglas y ejecutora de sanciones —, el poder

7. Si bien esto ha sido pensado para el caso de los megaeventos deportivos, tal redefinición puede tener alcances que va más allá del deporte.

8. Existen debates en torno a la naturaleza objetiva o relacional del poder. Robert Dahl (1957) y Max Weber (1996) destacan su carácter relacional y la dificultad de medirlo objetivamente, mientras Susan Strange (2004) introduce la noción de poder estructural, de carácter objetivo, que garantiza el ejercicio del poder (pp.24-29). Si bien el poder blando podría ser identificado parcialmente con este poder estructural—en particular, con el control sobre el conocimiento, las creencias y las ideas—esto vale apenas para sus aspectos distributivos. Incluso cuando un actor se vale de estructuras para ejercer el poder, la búsqueda de condicionamiento de las acciones de los otros indica, en última instancia, su carácter relacional.

ha sido visto, normalmente, desde sus expresiones más impositivas, vinculadas con el poderío militar y económico. Sin embargo, a lo largo del tiempo, también han surgido miradas que han intentado complejizar esa perspectiva y proporcionar una visión alternativa que destaque la posibilidad de formas más “benignas” de poder, como ha sido el concepto de *soft power*, o poder blando, desarrollado por el famoso teórico liberal Joseph Nye.

Este autor ha contribuido a ampliar la concepción del poder más allá de su dimensión material — sin negarla — al incorporar la dimensión simbólica como un ámbito de expresión y disputa de las relaciones entre Estados (Nye, 1990). Surgido en la década de 1990, el poder blando estuvo originalmente vinculado al intento de explicar cómo Estados Unidos podía mantener su posición hegemónica sin recurrir de manera permanente al uso de la fuerza. Nye se contraponía así a aquellos que predecían la decadencia norteamericana, previendo la permanencia de su liderazgo a través de las ideas. En este marco, contrapuso el poder militar y económico a lo que denominó un poder de atracción y admiración, capaz de condicionar las visiones, preferencias y, con ello, las acciones de otros actores (Nye, 2003). Según su conceptualización, mientras el poder duro se basa en recursos tangibles—fuerzas armadas, economía, población, etc.; el poder blando proviene de recursos intangibles, tales como la cultura, la ideología y los valores, entre otros.

En este sentido, el poder blando proviene de la admiración que tales recursos despiertan en otros, suscitando formas indirectas de obediencia. Es precisamente en esta especie de condicionamiento cognitivo, en el seguimiento que deviene de la admiración suscitada, que el poder blando encuentra su fuente, ya sea desde el imaginario impuesto a través del cine, la música, el deporte o la valoración externa sobre la cultura política de un determinado país. Así, el poder blando no solo atrae, también tiene la capacidad de configurar las preferencias de otros Estados. Es, por lo tanto, un poder que funciona a nivel ideológico⁹.

Desde esta perspectiva, el concepto de poder blando se acerca a otras conceptualizaciones del poder que han destacado esta dimensión intangible, aunque enfocado en las estrategias de política exterior y las relaciones interestatales. Al igual que en el concepto de poder simbólico de Pierre Bourdieu (2012), el poder blando se manifiesta mediante la capacidad de un actor de imponer una visión del mundo, operando a través de mecanismos sutiles y frecuentemente invisibles. Asimismo, al igual que en Michel Foucault (1993; 2002), el poder blando actúa de manera productiva, generando comportamientos y discursos, en lugar de operar de forma negativa a través de la coerción. Sin embargo, a diferencia de ambos, el concepto de poder blando no se orienta a entender las relaciones sociales de dominación, sino las relaciones interestatales y las estrategias derivadas de ellas.

Por otro lado, al igual que en la noción de hegemonía de Antonio Gramsci (2023), el poder blando nos remite a la dimensión consensual y

9. Es importante aquí distinguir esta noción de ideología vinculada a las ideas, del sentido de ideología como reflejo de la lucha de clases de Gramsci (2023).

no coercitiva del poder, pero difiere fundamentalmente en sus dimensiones de análisis¹⁰. Mientras la hegemonía gramsciana mira hacia las estructuras de clase y cómo estas se expresan a nivel nacional por medio de una estructura política de dominación, el concepto de poder blando hace referencia a las relaciones interestatales en un marco sin existencia de una autoridad política que legitime las asimetrías de poder. En consecuencia, mientras que el concepto de hegemonía explica cómo el orden político y la dominación de clases son naturalizados y reproducidos por medio de la ideología, el concepto de poder blando se orienta a entender los mecanismos normativos y simbólicos a través de los cuales los estados buscan legitimar su lugar y condicionar las acciones de otros en un orden global descentralizado¹¹.

De este modo, el poder blando muestra su especificidad como una herramienta heurísticamente valiosa para analizar esas formas distintivas de ejercicio del poder internacional, en el cual referencias ideológicas, culturales y normativas pueden condicionar las acciones de otros por medio de la influencia, en lugar del control.

Esta perspectiva ofrecida por el poder blando ganó rápidamente numerosos adeptos, en especial como forma de entender la ascensión estadounidense como única potencia hegemónica mundial e, incluso, más allá de su ámbito de aplicación original, siendo utilizada por diversos autores para analizar la política exterior de otros países¹². Sin embargo, el concepto no estuvo libre de críticas, las cuales se han concentrado en cuatro dimensiones principales (Bakalov, 2019): 1) La ambigüedad conceptual presente en la distinción entre poder blando y poder duro; 2) el alcance analítico limitado del concepto; 3) la naturaleza ambivalente de la atracción; y 4) el sesgo ideológico, liberal-democrático y occidental, implícito en la noción.

En lo referido al primer punto, la elaboración de Nye ha sido criticada por su ambigüedad y falta de definición, lo que hace posible, por un lado, identificar al poder blando con prácticamente cualquier tipo de recurso (Gelb, 2009; Layne, 2010), y, por otro, una distinción demasiado estricta entre poder duro y poder blando que ignora las fuertes interrelaciones entre ambos (Bohas, 2006, p. 410-411).

En cuanto al segundo punto, aunque el propio Nye reconoció la influencia de Gramsci en su formulación, su noción de poder blando ha sido criticada por no incorporar adecuadamente el concepto de hegemonía del autor italiano. En este sentido, se ha señalado que Nye presenta al poder blando como una fuerza capaz de generar consentimiento por sí misma, sin reflejar la complementariedad estructural entre poder duro y poder

10. Bohas (2006), Zahran y Ramos (2010) y Lock (2010) proponen observar el poder blando desde la hegemonía gramsciana y la lectura del poder de Foucault (1993; 2002). El poder blando incluiría así la elaboración de estrategias que permitan a un estado establecer su hegemonía entre los antagonismos existentes en la comunidad internacional. Sin embargo, dicha visión mantiene la especificidad del poder blando como forma de expresión internacional del poder, contrastando con la visión de clases de Gramsci (2023) y los mecanismos sociales de producción y circulación del poder de Foucault (1993; 2002).

11. Esto no significa negar la relevancia de las estructuras de clase y otras que operan a nivel internacional, sino simplemente que el foco analítico del concepto se orienta en otro sentido.

12. Incluyendo países emergentes: Bakalov, 2019; Hill, 2010; Layne, 2010; Smith, 2010; Suzuki, 2010; Al Horr; Evren; Gagoshidze, 2019.

blando, ni considerar la existencia de disputas en el ámbito simbólico de las ideas, (Zahran; Ramos, 2010). Asimismo, se le ha cuestionado por no atender a las formas relacionales y estructurales del poder (Lock, 2010).

En términos de la atracción, se ha señalado que esta aparece, en la obra de Nye, tanto como recurso como acción. En consecuencia, el autor ha sido criticado por confundir los recursos de poder — entendidos en términos de su tangibilidad — con las formas de ejercicio del mismo — es decir, a través de la persuasión o coerción (Baldwin, 2002, p. 252). Esta confusión conduce a una distinción artificial basada en la materialidad del recurso, antes que en la dinámica relacional del poder.

Por último, en relación al sesgo ideológico, Nye ha sido criticado por naturalizar y universalizar los valores e ideales liberales propios de la tradición política estadounidense, sin reconocer la existencia de un campo de contestación y la posibilidad de alternativas ideológicas que puedan suscitar esa misma atracción (Lock, 2010; Zahran; Ramos, 2010).

Tales cuestionamientos promovieron subsecuentes desarrollos de parte de Nye, quien, respondiendo a las críticas sobre su falta de reconocimiento de la interrelación entre poder duro y poder blando, reformuló su propuesta concibiendo el poder como un continuo, que va desde el poder de mando —como forma de poder coercitivo— hasta la cooperación —como poder persuasivo (Nye, 2010; 2016; 2021). Con posterioridad, avanzó en la formulación del concepto de poder inteligente (*smart power*), entendido como la combinación estratégica de recursos y políticas de poder duro y blando (Nye, 2009; 2011; 2021).

Asimismo, frente a la crítica referida a la confusión entre recursos y formas, Nye complementó su distinción previa entre recursos tangibles e intangibles, admitiendo que ciertos recursos materiales pueden generar poder blando. Ello implicó reconocer la necesidad de ir más allá de la materialidad del recurso para determinar su carácter como duro o blando¹³.

Finalmente, aunque el autor aceptó que las ideas del liberalismo occidental estadounidense no son universales y que otros actores también pueden ejercer poder blando, Nye sostuvo que tal ideología continúa siendo altamente atractiva frente a las alternativas existentes (Nye, 2010; 2021), resultando en una posición altamente apologética de la ideología liberal y de la cultura occidental.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de Nye por responder a sus detractores, la mayoría de las objeciones se mantienen vigentes, tanto a nivel teórico como a nivel de los estudios empíricos que han intentado hacer uso de este concepto (Bakalov, 2019). Ahora bien, más allá de Nye y las importantes limitaciones que el concepto de poder blando ha presentado, es posible reconocer la utilidad analítica del concepto de poder blando como herramienta para interpretar una dimensión específica de las acciones internacionales orientadas a generar poder, entendido como la probabilidad de imponer la propia voluntad sobre otros sin recurrir al uso o amenaza del uso de la fuerza. No obstante, para aprovechar plenamente tal potencial analítico, resulta necesario realizar algunas precisiones

13. El carácter del poder no está en el recurso material sobre el que se sustenta, sino en la actitud que genera sobre quien ese recurso opera, es decir coerción o atracción (Nye, 2021).

conceptuales para delimitar mejor su contenido, alcance y condiciones de aplicación.

En primer lugar, parece necesario escapar de la idea de continuo esbozada por Nye y recurrir al concepto de tipos ideales de molde weberiano, en el sentido de conceptos con adecuación plena de sentido (Weber, 1996, p.16-17), para entender al poder blando. Bajo esa perspectiva, poder blando es una categoría analítica para interpretar una dimensión limitada de acciones que nunca se corresponden plenamente con el concepto, aunque puedan ser interpretadas por medio del mismo. En el caso del poder blando, eso permite ver acciones como teniendo características de poder blando combinadas con poder duro, sin que implique una contradicción¹⁴. De ese modo, se superan las cuestiones referidas a la relación entre poder duro y poder blando, sea en términos de la tangibilidad de los recursos como en la vinculación entre las formas blandas y duras de poder, ya que las acciones pueden tener dimensiones tanto “duras” como “blandas”. Lo importante allí es la distinción de dicha dimensión más que la clasificación de una acción en un sentido u otro¹⁵.

Ahora bien, también resulta necesario distinguir el poder como relación, de las acciones orientadas a obtenerlo. Como relación, el poder se manifiesta por medio de las acciones del actor sometido a la dinámica de poder, es decir, por medio del condicionamiento de sus acciones en función de las preferencias e intereses del actor que lo ejerce. Diferentemente, la búsqueda de poder se materializa en las acciones del actor que busca detentarlo mediante la acumulación de capacidades que le permitan someter a otro/s a sus designios. En otras palabras, mientras que la existencia de una relación de poder se puede observar en las acciones del actor que está sujeto al poder, la búsqueda de poder se observa en las acciones del actor que aspira a detentar el poder. Como nuestro enfoque está en la realización de megaeventos deportivos como posible estrategia de poder blando, es sobre esta segunda clase de fenómenos sobre la que nos enfocaremos en el presente trabajo¹⁶, sin negar la existencia o utilidad de entender al poder desde sus efectos.

En segundo lugar, debemos redefinir el poder blando y desglosar dicha definición para entender las atribuciones que caracterizan su búsqueda: 1) como poder; y 2) como forma distintiva de poder. Como poder, debe definirse como una acción intencional, orientada a provocar una reacción por parte de otro actor en función de mis propios intereses, sobre la base de una relación asimétrica. Como forma distintiva de poder, debe ser blando, esto es, basada en medios no coercitivos. Así, nuestra definición de poder blando consta de tres componentes: i) intencionalidad sobre las acciones de otro; ii) basado en una relación asimétrica; iii) basado en medios no coercitivos.

14. No se trata de probar o refutar la existencia de poder blando, sino de ver, en casos particulares, si estos pueden ser explicados parcialmente por medio del concepto.

15. En ese sentido seguimos estrictamente el sentido metodológico que Weber le da a los conceptos típico-ideales.

16. Desde la investigación empírica, la búsqueda de poder presenta mayores posibilidades de comprobación que las relaciones efectivas de poder (véase, por ejemplo Dahl). Más aún todavía cuando nos referimos a un poder intangible, como el blando.

En cuanto al primer componente, la intencionalidad, la búsqueda de recursos de poder blando debe seguir una estrategia, es decir, el condicionamiento de las acciones de los demás actores en la base a dicho recurso/acción. De este modo, la determinación de la intencionalidad a nivel empírico se da por medio de la existencia de una planificación cuyo objetivo final es provocar acciones en otros actores, independientemente de la existencia de referencias formales al concepto de poder blando¹⁷.

Por su parte, la existencia de una relación asimétrica debe evidenciarse por medio de una expresión que no haga referencia a recursos coercitivos —es decir, de poder duro— sino a elementos que expresen cierto reconocimiento “social”¹⁸. Ese componente de relación asimétrica puede identificarse con la idea de admiración al que hacía referencia Nye en su concepción original, y que nosotros consideraremos a nivel empírico como estatus, esto es, como forma de expresión de un reconocimiento de otros actores en la base de atributos positivos.

En cuanto al tercer elemento, la utilización de medios no coercitivos en la búsqueda de condicionar las acciones de otros actores, debemos considerar la necesidad de que las opiniones y preferencias del actor que busca poder blando adquieran una visibilidad y posicionalidad que permitan usufruir del estatus del que se goza —o pretende gozar— para influir en las decisiones de otros actores. Consecuentemente, se puede afirmar que el medio principal por el cual se debe expresar el poder blando a nivel empírico es a partir de la influencia.

Así, una acción orientada a la búsqueda de poder blando incluirá una estrategia que busque hacer uso de un estatus (ya sea existente o adquirido por medio de la acción) con el fin de ejercer influencia sobre las decisiones y acciones de otros actores, sin necesidad de imposición coercitiva. De este modo, llegamos a la distinción de tres dimensiones que nos permitirán definir más claramente en qué medida una acción representa o no la búsqueda de poder blando: i) estrategia, ii) estatus y iii) influencia.

Por último, entendido como tipo ideal, la búsqueda de poder blando no precisa estar limitada a la potencia hegemónica o grandes potencias, ni a una posición hegemónica o contrahegemónica¹⁹, lo que permite distinguir algunas situaciones típicas que podrían proporcionar una categorización útil de tipos de acciones de poder blando en función de tres variables: i) la situación en función del campo hegemónico; ii) las capacidades del actor en cuestión y iii) la tendencia de ascenso, estancamiento o descenso en términos de dichas capacidades y el posicionamiento del actor en el sistema internacional²⁰. De

17. Una estrategia puede mencionar al poder blando sin que se adecúe al concepto o, al contrario, que no lo mencione pero constituya una estrategia en tal sentido. Así, teóricamente, no basta ni es necesaria la enunciación discursiva del concepto de poder blando como comprobación de su existencia.

18. Si bien esto acerca el concepto a la idea de poder simbólico bourdiano, una diferencia fundamental es que no explica aquí las relaciones de poder al interior de una sociedad, sino los efectos de dicho poder social sobre las relaciones internacionales.

19. No nos referimos aquí al concepto gramsciano de hegemonía (2023), sino a cómo es entendido desde la disciplina de RI. Si bien Nye pensó el concepto para la potencia hegemónica, no existe ninguna cuestión de principio que haga pensar que el poder blando no puede ser un útil para pensar políticas de proyección de poder por parte de países con capacidades materiales más limitadas.

20. Estas cuestiones aparecen incidentalmente a lo largo del análisis de Grix, Brannagan & Lee (2019) pero no han sido sistematizadas.

ese modo, se puede evitar así el sesgo ideológico y la universalización de la ideología liberal realizada por Nye, entendiendo las acciones de búsqueda de poder blando como acciones orientadas a tener cierto liderazgo simbólico, y no exclusivo de una ideología particular.

En el caso del primer elemento, una acción de poder blando por parte de un país del campo hegemónico irá orientada a reforzar los valores, creencias e ideas predominantes del campo hegemónico, siendo típicamente conservadora — no a nivel del espectro izquierda-derecha sino de lo que resulta dominante; mientras que una acción del campo contrahegemónico o cualquier campo alternativo buscará mostrar la validez de otros valores, creencias e ideas, con tendencias a cierto reformismo.

En el caso del segundo elemento, las acciones orientadas a obtener poder blando van a cambiar en función de las capacidades con las que se cuentan, pudiendo ser más orientadas a demostrar grandeza en los casos en que se cuenta con una gran cantidad de recursos; en contraste con aquellas orientadas a demostrar el valor intrínseco de una determinada característica, valores, ideas o creencias.

Por último, en cuanto a la tendencia en términos del posicionamiento internacional, aquellas potencias en situación de emergencia tenderán a acciones que busquen reconocer una nueva situación, con cierto reformismo en términos del orden internacional; mientras que los actores en situación de estancamiento tenderán a un cierto conservadurismo y los actores en decadencia a una posición que puede ir desde el conservadurismo a un pensamiento reaccionario.

Llegamos así a la distinción en la base de tres variables típicas que permiten pensar en posibles categorías como forma de entender qué sería esperable en términos de poder blando según cada situación particular. Así, la presente concepción del poder blando permite distinguir diferentes estrategias y posibilidades, entendiendo la naturaleza diferenciada de cada una de ellas en función de la pluralidad de situaciones en las cuales puede expresarse y sobre las cuales pueden entenderse las tres dimensiones identificadas de estrategia, estatus e influencia. Son estas tres dimensiones de la búsqueda del poder blando las que desarrollaremos a continuación, a fin de establecer una definición conceptual que permita acercarse de modo más preciso a la determinación de la existencia de estrategias de poder blando en la realización de megaeventos deportivos.

3 EL PODER BLANDO Y LOS MEGAEVENTOS DEPORTIVOS: ESTRATEGIA, ESTATUS E INFLUENCIA

Siguiendo el concepto de poder blando, observamos que el deporte puede ocupar una función esencial en la percepción externa de un país. El deporte no solo expresa excelencia competitiva, sino también valores culturales, capacidad técnica y de trabajo en equipo, disciplina individual, entre otros. Adicionalmente, por su carácter internacional, alcance y formas organizativas, los megaeventos deportivos pueden officar de plateaus para la expresión de capacidad de gestión, disponibilidad de infraestructura, receptividad, tecnología, cultura, gastronomía y muchas otras. En este sentido, los megaeventos involucran no solo las competencias deportivas,

sino también todo el rango de actividades colaterales en la forma de espectáculos, ceremonias, obras de infraestructura, etc.

Sin embargo, el análisis del poder blando en relación con los megaeventos deportivos se ha desarrollado, en muchos casos, sin una formulación clara y explícita de qué convierte a tales acciones en estrategias de poder. Si bien Nye identificó las fuentes del poder blando, no proporcionó una delimitación conceptual que permitiera operacionalizar empíricamente el concepto. Aunque diversos estudios han destacado el papel simbólico del deporte —y especialmente de los megaeventos deportivos— como instrumentos de proyección del poder blando (Al Horr; Evren; Gagoshidze, 2019; Grix; Brannagan, 2016; Brannagan; Giulianotti, 2018; Grix; Brannagan; Lee, 2019), rara vez han ofrecido una formulación teórica consistente que permita distinguir la proyección de poder blando de otras formas más limitadas de promoción simbólica²¹.

En general, estos trabajos han reconocido las deficientes delimitaciones del concepto, el cual es entendido —siguiendo al propio Nye²²— como la posibilidad de modificar las acciones de otros por medio de la atracción, resaltando la vinculación del poder blando con los factores de reputación, y distinguiéndolo de la mera proyección de imagen (Grix; Brannagan, 2016, p. 256; Brannagan; Giulianotti, 2018, p.1141; Grix; Brannagan; Lee, 2019, p.29). Sin embargo, tal distinción se ha limitado al aspecto más superficial y temporal de la proyección de imagen, frente al más duradero y “genuino” del poder blando, sin profundizar en la cuestión del condicionamiento de actitudes y la intencionalidad.

Probablemente el intento más desarrollado de proporcionar una lectura operacional del concepto ha sido el desarrollo por Grix y Brannagan, (2016), luego reproducido en Grix, Brannagan y Lee (2019), donde se presentan indicadores dirigidos a reconocer las estrategias de poder blando a través de megaeventos deportivos. Tal propuesta ha avanzado lo que los autores denominan un tipo ideal de poder blando, pero que en la práctica se trata de un compendio de acciones vinculadas con estrategias de proyección e impacto, lo que de algún modo limita el concepto de poder blando a cierto tipo de estrategias específicas en lugar de a su sentido intencional. Si bien tal propuesta resulta un avance significativo para orientar la interpretación del concepto en bases más concretas, en su utilización termina siendo operada como una forma de observar la presencia o ausencia de acciones específicas y de efectos determinados²³, en lugar de focalizar en la intencionalidad del actor que busca poder blando.

A fin de resolver tal limitación y siguiendo lo elaborado en el apartado anterior, consideramos necesaria la determinación conceptual de lo que define una acción de búsqueda de poder, como conteniendo

21. También pueden mencionarse intentos de medición empírica del poder blando desde su dimensión distributiva, como los informes de Brand Finance Global Soft Power Index (2020–2023) y The Soft Power 30 de Portland Communications (2015–2019), centrados en estimar el poder blando de los Estados.

22. También destacan la compatibilidad del poder blando con el poder duro. Algunos llegan a rescatar las elaboraciones más recientes del autor, como el smart power, el subtle power y el nested power (Al Horr; Evren; Gagoshidze, 2019), pero sin que ello permita una conceptualización más clara del concepto.

23. En ese sentido, no se trata sobre la presencia o no de promoción turística o de si esta ha tenido éxito, sino de si la misma fue realizada persiguiendo una finalidad ulterior de influencia en el escenario internacional.

una dimensión de poder blando: una estrategia basada en el uso de un determinado estatus internacional a fin de obtener influencia sobre otros actores. Pero estas dimensiones deben ser definidas y delimitadas conceptualmente.

A nivel de estrategia, deben existir al menos dos elementos esenciales: la presencia de objetivos, y la planificación para alcanzarlos. La presencia de objetivos determina la intencionalidad de la acción como forma de poder, orientada a lograr determinadas acciones por parte de otros actores, mientras que la planificación para alcanzarlos lo convierte en una estrategia de poder blando a partir de la búsqueda de tales objetivos por medios no coercitivos. Es esta dimensión estratégica la que separa claramente a las acciones de poder blando de otras acciones simbólicas que no obedecen a una dinámica de poder, al menos desde su formulación ideal²⁴.

Llevándolo al campo de los megaeventos deportivos, la definición conceptual de una estrategia de poder blando debe estar reflejada en los objetivos y la planificación de tales eventos, en el sentido de articular una intencionalidad de generar y/o usufruir de uno o varios recursos desde sus aspectos simbólicos, entendidos como estatus, a fin de generar un determinado tipo de actitudes o acciones por parte de los otros actores, entendido como influencia. Consecuentemente, más allá de cualquier referencia formal o no a la cuestión de poder blando, una estrategia de poder blando incluirá un elemento de efecto internacional donde se busca destacar alguna característica propia a fin de producir un efecto en las acciones de otros actores.

En cuanto al estatus, lo definimos aquí como la posición relativa de un Estado en una escala social internacional determinada, expresando la relación de asimetría de la que puede valerse un actor que busca poder a fin de fundamentar su influencia. Conceptualmente se ha distinguido al estatus²⁵ de la reputación y el prestigio²⁶, en especial en función de su carácter relativamente descriptivo o normativo²⁷. Mientras que el estatus tiene que ver con la situación relativa de un estado dentro de una escala objetiva, aunque percibida, la reputación se relaciona con la valoración que existe sobre ese estado en función de características que son consideradas como valiosas desde un punto de vista normativo²⁸. Sin embargo, para los fines del presente trabajo consideraremos todos estos conceptos como forman-

24. Nuevamente, nos referimos aquí a la posibilidad de que una misma acción concreta tenga elementos coercitivos y elementos no coercitivos, es decir, elementos de poder duro y elementos de poder blando, respectivamente, lo que no solamente es común, como muchas veces complementario.

25. Las definiciones sobre estatus articulan un carácter neutral como "...clasificación de un estado determinado en función de sus atributos" y uno más normativo como membresía y posición relativa en un "club" determinado (Larson; Paul; Wholforth, 2014, p. 7) o jerarquía social (Neumann; De Carvalho, 2015, p. 4).

26. La reputación hace referencia a la presencia o ausencia de un atributo valorado normativamente, sea de modo positivo o negativo; mientras que el prestigio refiere únicamente a una reputación positiva. Para los fines del presente trabajo, la distinción entre ambos conceptos es inocua.

27. La reputación y el prestigio se definen, al igual que el estatus, en términos relacionales y dependen de la percepción "social". Sin embargo, estos conceptos deben ser distinguidos en función de su dimensión descriptiva (estatus) o normativa (reputación) (Larson; Paul; Wholforth, 2014, p. 16).

28. En otras palabras, el estatus de potencia económica o potencia militar, no dan reputación a una determinada nación, cómo sí lo da el hecho de ser una nación respetuosa de determinados valores. Como un ejemplo, China es indiscutiblemente una nación con estatus de potencia mundial en términos económicos y militares, entre otros; pero cuyo prestigio es cuestionado en cuestiones tales como el respeto a los derechos humanos. Por otro lado, un país podría tener un estatus de potencia militar y una reputación de ser un país pacífico.

do parte de la misma dimensión, enmarcada en el concepto de estatus.

Este carácter social, relacional y maleable del estatus (Larson; Paul; Wholforth, 2014, p. 4) hace que este no dependa únicamente de la posesión de ciertas características, sino también de la percepción de otros actores sobre las mismas²⁹. Así, toda acción que busque generar o utilizar el estatus como recurso de poder irá orientada al reconocimiento por parte de los otros actores de la disponibilidad de ciertos recursos o atributos, independientemente de que sea vista positivamente o no³⁰.

Así, nuestra definición de estatus recoge e incorpora un atributo social, dado por el reconocimiento internacional de características/atributos; un atributo percibido como objetivo, el estatus; y un atributo normativo, la reputación y prestigio, los cuales son recogidos en el Cuadro 1. Volviendo al campo de los megaeventos deportivos, la dimensión de estatus debe estar dirigida a obtener visibilidad internacional, ya sea de atributos objetivos o normativos. La organización y realización de megaeventos deportivos puede servir la función de dar visibilidad a distintos atributos que se poseen y que se consideran que pueden brindar una ventaja relativa, en caso de ser reconocidos. Así, tales atributos pueden ir desde cuestiones vinculadas con el desempeño deportivo (por ejemplo, a nivel objetivo un buen desempeño; a nivel normativo, una conducta adecuada) a cuestiones de disponibilidad de recursos (por ejemplo, a nivel objetivo, riqueza; a nivel normativo, modernidad), cuestiones culturales (por ejemplo, a nivel objetivo, bienes patrimoniales; a nivel normativo, una cultura rica y plural) y cuestiones sociales (por ejemplo, a nivel objetivo, capacidad organizativa; a nivel subjetivo, receptividad), entre otras. De este modo, acciones de poder blando desde los megaeventos deportivos deben contar en su estrategia la búsqueda de desarrollo, visibilidad y uso de estas características y recursos como forma de obtener un estatus que le permita tener influencia sobre otros actores.

Cuadro 1: La dimensión de estatus y sus atributos

Dimensión de Estatus: posición relativa en una escala social internacional determinada

Atributo Objetivo (percibido)	Atributo Normativo	Atributo Social
Posición relativa en una escala en función de la disponibilidad de recursos	Características con las que es identificado un estado en función de una escala normativa	Reconocimiento/Visibilidad internacional

Nota: Elaboración propia

Llegamos así a la definición de influencia, la cual, aunque relacionada con el poder, debe distinguirse de este. Entendida como una forma de determinar las percepciones de otros actores, la influencia puede ser considerada como un recurso, entre otros, a través del cual el poder puede ejercerse por medios no coactivos. Así, mientras que el poder puede ejercerse incluso a través del uso de la violencia, la influencia se ejerce

29. Esto vale también para el poder duro, al menos en su carácter disuasivo, ya que su efectividad como amenaza depende de su reconocimiento por parte de otros. Sin embargo, uno de los aspectos distintivos del poder duro frente al blando es que el primero puede expresarse materialmente (por ejemplo un ataque militar), mientras que el segundo sólo puede hacerlo simbólicamente, para lo que depende de su reconocimiento por otros.

30. Tal reconocimiento se vincula con la idea de familiaridad incluida en la conceptualización de Nye.

por medio de un cierto condicionamiento cognitivo del otro actor, que adopta las visiones y perspectivas del actor influyente. Asimismo, aunque comparte con el poder blando esta determinación cognitiva de otros actores, la influencia puede ejercerse sin necesidad de constituir un poder, en el sentido de que tal influencia puede no responder a los deseos o estrategias del actor influyente³¹. Por lo tanto, si bien la influencia es un componente esencial del poder blando —como mecanismo a través del cual el poder se hace efectivo en acciones—, este debe ir acompañado de una estrategia o intencionalidad que busque un efecto determinado a partir de tal influencia.

Al mismo tiempo, la influencia deviene necesariamente de una valoración respecto a un determinado atributo considerado como de nivel superior en el actor influyente, lo que hemos llamado de estatus, y que justifica su seguimiento. Así entendida, esta conceptualización nos vincula los tres elementos del poder blando que hemos destacado: la estrategia, el estatus y la influencia.

A nivel de los megaeventos deportivos, al igual que en lo referido al estatus, la influencia puede buscarse en diferentes ámbitos, desde lo simbólico hasta lo social, económico y político, y utilizando una variedad de canales. De este modo, la búsqueda de influencia debe utilizar la visibilización de un determinado estatus como forma de generar una determinada acción en otros actores en función de los propios intereses, sea la atracción de deportistas, inversiones, influencia en organismos internacionales (incluyendo los deportivos), entre otros.

En síntesis, consideramos que la búsqueda del poder blando desde los megaeventos deportivos debe expresarse a nivel empírico por medio de la existencia de los elementos que hemos destacado en el presente apartado, y que se recogen en el siguiente Cuadro 2.

Así entendido, la comprobación de una estrategia de poder blando detrás de la organización de un megaevento deportivo, requiere mirar fundamentalmente a los agentes que se encuentran detrás de la iniciativa, sus objetivos, y los medios articulados con tal finalidad. Tomando como ejemplo el análisis realizado por Grix, Brannagan y Lee (2019) para el caso brasileño, se puede observar que tal análisis no comprueba ni niega la existencia de una estrategia de poder blando, sino que la presupone, y se orienta a analizar los efectos que los megaeventos de la Copa Mundial de Fútbol FIFA 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016 finalmente tuvieron. En contraste, un análisis como el propuesto aquí hubiera hecho hincapié en buscar al interior de ambos proyectos cómo estos fueron ideados, proyectados y gestionados; buscando, por ejemplo, identificar la presencia de objetivos de política exterior por medio de la implementación de acciones orientadas a generar estatus por medio de dichos megaeventos. Cuestiones vinculadas a los objetivos que estuvieron por detrás de la idea en su fase de conceptualización, cómo esta fue estructurada institucionalmente (por ejemplo, a través de la participación activa de organismos vinculados con el Ministerio de Relaciones Exteriores), qué objetivos

31. Nos referimos aquí a la posibilidad de que la influencia sea no planificada (inintencionada) o negativa (en sentido contrario al deseado).

fueron planteados organizativamente, y qué medios se plantearon para tales fines, podrían ayudar a clarificar hasta qué punto existió o no una intencionalidad donde objetivos claros de política exterior estaban vinculados con la promoción de una determinada imagen o estatus³². Un ejemplo extremo, hipotético, de ello sería la presencia de un objetivo (estrategia) vinculado a posicionar claramente al Brasil como nueva gran potencia (estatus) para obtener mayor influencia en foros multilaterales (influencia), tanto regionales como globales, por medio de la ostentación de infraestructura, recursos financieros y capacidad de gestión.

Cuadro 2: Dimensiones empíricas de la búsqueda de poder blando por medio de los megaeventos deportivos

Búsqueda del poder blando		
Dimensión del PB	Definición	Ejemplos en megaeventos deportivos
Estrategia	Existencia de una planificación para generar o hacer uso de un determinado estatus para generar influencia en un determinado sentido	Existencia de objetivos y medios definidos: demostrar grandeza y capacidad por medio de obras de infraestructura modernas para atraer inversiones y ser visto como un potencial socio internacional
Estatus	Incluye la obtención de una valoración superior (visibilidad/familiaridad) en base a la disponibilidad de características objetivas (estatus) y/o normativas (reputación/prestigio)	Posicionar al país como un país moderno y pujante, visibilizando su capacidad de organización, tecnológica y de sus recursos humanos por medio de la disponibilidad de gran infraestructura
Influencia	Incluye la utilización del estatus como forma de orientar las acciones de actores externos en función de las propias preferencias e intereses	Asociación tecnológica de empresas nacionales con referentes internacionales en el campo de infraestructura, junto con un incremento de la IED

Nota: Elaboración propia

4 CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo del presente trabajo hemos buscado resolver dos cuestiones vinculadas con el concepto de poder blando, una teórica y una empírica. A nivel teórico, hemos especificado mejor el concepto, a modo de brindar algunas precisiones que permitan superar las limitaciones encontradas hasta el momento con el uso del concepto de poder blando en Nye y sus seguidores, en especial en su utilización para el análisis de los megaeventos deportivos. A nivel empírico, hemos destacado los aspectos de poder desde sus expresiones como forma “blanda”, buscando superar la identificación de este concepto con cuestiones que se limitan apenas a la visibilidad internacional.

En cuanto a lo primero, consideramos necesario destacar que el poder blando no es una forma excluyente de poder, sino apenas una dimensión que puede expresarse, parcialmente, en diverso tipo de acciones y por medio de diversos tipos de recursos, alejándose de cualquier tipo de

32. Si bien en el trabajo de Grix, Brannagan y Lee (2019) se explica que los megaeventos organizados fueron parte de un proceso ideado por el Gobierno brasileño para mostrar su nuevo estatus, posteriormente, como el trabajo se enfoca en los efectos, el elemento estratégico deja de tener relevancia en el análisis desde los tipos ideales.

determinismo en función de tangibilidad o materialidad de un recurso, o de la separación estricta entre poder duro y poder blando. Por otro lado, hemos definido la distinción entre la búsqueda de poder y su ejercicio, especificando la diferenciación analítica que existe en uno y otro caso, y el correspondiente cambio en términos del objeto de estudio, optando por el desarrollo de una propuesta específica para estudios orientados a la búsqueda de poder.

En cuanto a lo segundo, hemos buscado superar las limitaciones propias de los estudios empíricos que relacionan a los megaeventos deportivos con el poder blando, para poder especificar la dimensión de poder, superando así visiones que identifican al concepto de poder blando con acciones que se limitan apenas a la búsqueda de estatus, reputación y prestigio; es decir, acciones de visibilidad internacional. Para ello, la definición del poder blando como forma de poder por medios no coactivos nos ha llevado a identificar tres componentes: intencionalidad sobre las acciones de actores externos, utilizando una situación de asimetría, por medios no coercitivos, de los cuales hemos derivado tres dimensiones empíricas: la estrategia, el estatus y la influencia. Asimismo, hemos definido la posibilidad de categorizar los diferentes casos de proyección de poder blando por medio de tres variables: la posición respecto al campo hegemónico; la disponibilidad de recursos y la dinámica emergente, estanca o decadente del actor en el ámbito internacional.

Todo ello nos ha permitido avanzar en mayores precisiones conceptuales que, aplicadas a los megaeventos deportivos, nos permiten entender las políticas orientadas a su promoción, organización y realización desde posibles dimensiones de poder blando, con posibilidades de comprobación empírica más concretas que las implementadas hasta el momento. Así, la realización de megaeventos deportivos debe articular las tres dimensiones identificadas, para poder decir que está orientada a la obtención de poder blando.

En concreto, pensando en los megaeventos, para que se pueda hablar de una búsqueda de poder blando, su planificación, organización y ejecución deben contar con elementos de una estrategia tendiente a utilizar capacidades diferenciadas como forma de obtener influencia en diversos campos. Sin la existencia de una definición de objetivos y medios que busquen obtener un determinado estatus que permita tener mayor influencia y orientar las acciones de otros actores en función de los propios intereses, no es posible afirmar que un megaevento ha sido parte de una estrategia de poder blando³³.

Al mismo tiempo, las capacidades diferenciadas que se buscan utilizar deben ser destacadas en términos de su visibilidad, a fin de que sean valoradas por actores externos y los atraigan hacia su ámbito de influencia, sin remitir a ningún tipo de sanción o posibilidad de sanción. Los megaeventos deportivos brindan muchas posibilidades en ese sentido, y diversos estudios sobre los mismos ya han revelado las formas en las

33. Esto es independiente de sus efectos. Diversas acciones pueden generar estatus e influencia sin intencionalidad, al tiempo que la intencionalidad no garantiza que se consiga obtener estatus e influencia a partir de las mismas.

cuales estos sirven tal utilidad, sea por medio del desempeño deportivo (sea exitoso o vinculado a valores); la promoción de una cultura o valores nacionales (tales como la receptividad, la música, artes gráficas, gastronomía, etc); la gestión exitosa de obras y la organización del evento; y la visibilización de recursos y patrimonio (sea preexistente o realizado con los fines del evento).

Por último, el objetivo no puede estar limitado apenas a la visibilidad, sino que debe extenderse a la búsqueda de provocar acciones específicas que se orienten en la base a intereses propios relativamente definidos por la estrategia. En el ámbito de los megaeventos, esto puede incluir, por ejemplo, la búsqueda de convertirse en referencia deportiva a nivel mundial, sea para atraer deportistas o para que deportistas nacionales sean convocados en el exterior; la promoción de determinados valores sociales y expresiones culturales como forma de ganar presencia y reconocimiento internacional; la obtención de lugares vinculados con la toma de decisiones en el campo del deporte internacional, tales como comités deportivos internacionales; o la atracción de inversiones, la generación de asociaciones estratégicas con empresas y capitales exteriores, o la expansión de mercados internacionales para productos y servicios nacionales.

Tales dimensiones se expresarán de forma distintiva, según las variables que hemos definido como relevantes para categorizar las diferentes acciones de búsqueda de poder blando. Una nación del campo contrahegemónico implementará una estrategia que probablemente se oriente a promover valores y expresiones culturales diferentes de las dominantes destacando sus virtudes intrínsecas y efectos beneficiosos, como puede ser resaltar cómo la forma de organización política ha permitido un cierto crecimiento y desarrollo, buscando aumentar su campo de influencia internacional y legitimando su posición; mientras que una nación del campo hegemónico reforzará los valores dominantes, caracterizando su predominancia como un efecto natural de su superioridad, por medio de símbolos culturales masivos y el refuerzo de la situación actual. En los megaeventos esto puede manifestarse desde diversas expresiones que van desde lo deportivo hasta las obras de infraestructura y los eventos culturales. Pero para que sean expresión de poder blando deben estar claramente articuladas por una estrategia.

Por otro lado, un país con escasos recursos buscará reforzar los valores intrínsecos de aquellos recursos simbólicos que quiera destacar, mientras que un país con amplios recursos es probable que ostente los mismos como forma de obtener reconocimiento. Así, es probable que en el primer caso se busque destacar un cierto prestigio y/o tradición en la base del reconocimiento de una característica no vinculada con recursos materiales y/o económicos; mientras que en el segundo se haga gala de un cierto estatus material y económico. En el campo de los megaeventos, es probable que los primeros orienten sus acciones a destacar bienes patrimoniales, valores y tradiciones, lo que puede expresarse en lo deportivo, patrimonial y cultural; y que los segundos lo hagan en referencia a la disponibilidad de recursos, que también puede expresarse desde lo deportivo, desde la infraestructura (preexistente o construída para el megaevento) o los gastos vinculados con expresiones artísticas y culturales

vinculadas al evento. Nuevamente, más que las acciones en sí, lo importante para identificar una estrategia de poder blando es que tales acciones estén articuladas por medio de objetivos concretos de política exterior.

Por último, un país emergente probablemente buscará destacar su carácter ascendente dentro de una determinada jerarquía internacional, destacando aquel aspecto, sea crecimiento económico, desarrollo social, importancia política, o cualquier otro. Por otro lado, países en situación de estabilidad o bien resaltarán las virtudes que les han permitido llegar a su posición de preeminencia, en los casos de países de posición privilegiada, o bien evitarán considerar la cuestión, recurriendo a otros factores más vinculados con su valorización cultural. Por último, es esperable que países en decadencia busquen evitar la consideración de su trayectoria reciente y se enfoquen en destacar su tradición más antigua y su posicionamiento privilegiado en el pasado. Desde el campo de los megaeventos, un país emergente puede buscar destacar un desempeño deportivo creciente, el desarrollo tecnológico por medio de obras de infraestructura, etc.; mientras que una potencia buscará resaltar la infraestructura y recursos existentes, mantener su desempeño deportivo, etc.; y una potencia decadente resaltar su tradición, sus bienes patrimoniales y mantener un cierto estatus deportivo. Pero, nuevamente, todo ello debe estar orientado a ganar cierta influencia internacional para constituir poder blando.

En conclusión, a través del presente trabajo hemos buscado definir más claramente el concepto del poder blando como búsqueda de poder, a fin de tornar las investigaciones empíricas sobre los megaeventos deportivos más precisas, sin que ello signifique una división categórica entre poder duro y blando. Buscamos, de este modo, determinar qué aspectos de poder blando pueden identificarse en el desarrollo de un megaevento deportivo y clasificarlo en función de variables analíticas. De modo alguno esto niega los aportes que los estudios previos han realizado a nivel casuístico y teórico, pero busca proporcionar una base conceptual sobre la cual futuros desarrollos puedan establecer un campo más sistemático y preciso al respecto de la búsqueda de poder blando por medio de los megaeventos deportivos.

Pretendemos que la presente propuesta sirva de marco para el desarrollo de estudios de casos específicos, aportando a su vez una base comparativa para estudios transversales sobre diferentes casos. Ello permitirá avanzar en el desarrollo de una categorización empírica con base en las características que los diferentes megaeventos adoptan en función de la presencia de una dimensión de poder blando en su gestación, planificación y ejecución. Considerando que deporte y política no son dos ámbitos separados, esperamos que la presente contribución permita una aproximación más compleja, matizada y precisa al fenómeno del poder blando y los megaeventos deportivos. En conclusión, aunque preliminar, este refinamiento conceptual no pretende proporcionar categorías absolutas, sino tipos ideales que ayuden a explorar y comprender las condiciones y dinámicas involucradas en el uso político de los megaeventos deportivos y a desarrollar una agenda de investigación más exhaustiva sobre los mismos.

REFERENCIAS

- ALABARCES, P.; BRANZ, J.; ZUCAL, J. Why win a World Cup? Thirty-six years of football and nation(alisms) in Argentina. **Soccer & Society**, v. 25, n. 4–6, p. 437–451, G. (2024). DOI: 10.1080/14660970.2024.2332099
- AL HORR, A.; EVREN, M.; GAGOSHIDZE, T. Rethinking soft power in the post-blockade times: the case of Qatar. **Digest of Middle East Studies**, v. 28, n. 2, p. 329–350, 2019. DOI: 10.1111/dome.12188.
- ARCHETTI, E. P. Estilo y virtudes masculinas en El Gráfico: la creación del imaginario del fútbol argentino. **Desarrollo Económico**, v. 35, n. 139, p. 419–442, 1995. DOI: <https://doi.org/10.2307/3467209>
- BAKALOV, I. Whither soft power: divisions, milestones, and prospects of a research programme in the making. **Journal of Political Power**, v. 12, n. 1, p. 129–151, 2019. DOI: 10.1080/2158379X.2019.1573613.
- BALDWIN, D. Power and international relations. In: CARNAELS, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (eds.). **Handbook of International Relations**. p. 235–256. Sage Publications, 2002.
- BERNIER, N.; BROWNELL, S.; CARTER, T. **The Anthropology of Sport: Bodies, Borders, Biopolitics**. Oakland: University of California Press, 2018.
- BETTINE, M. 3'S dos megaeventos esportivos – soft power, sportswashing, sports diplomacy: as Copas do Mundo dos BRICs e Qatar. **Motrivivência**, v. 36, n. 67, p. 1–19, 2024. DOI: 10.5007/2175-8042.2024.e94931.
- BOHAS, A. The paradox of anti-Americanism: reflection on the shallow concept of soft power. **Global Society**, v. 20, n. 4, p. 395–414, 2006. DOI: 10.1080/13600820600929721.
- BOURDIEU, P. **Capital simbólico y magia social**. México: Siglo XXI Editores, 2012.
- BRAND FINANCE. **Global Soft Power Index 2020: the world's most comprehensive research study on perceptions of soft power**. 2020. Disponível em: <https://brandirectory.com/softpower/>. Acesso em: 15 set. 2024.
- BRAND FINANCE. **Global Soft Power Index 2021: the world's most comprehensive research study on perceptions of nations brands**. 2021. Disponível em: <https://brandirectory.com/softpower/>. Acesso em 15 set. 2024.
- BRAND FINANCE. **Global Soft Power Index 2022: the world's most comprehensive research study on perceptions of soft power**. 2022. Disponível em: <https://brandirectory.com/softpower/>. Acesso em 15 set. 2024.
- BRAND FINANCE. **Global Soft Power Index 2023: the world's most comprehensive research study on perceptions of soft power**. 2023. Disponível em: <https://brandirectory.com/softpower/>. Acesso em 15 set. 2024.
- BRANNAGAN, P.; GIULIANOTTI, R. The soft power-soft disempowerment nexus: the case of Qatar. **International Affairs**, v. 94, n. 5, p. II39–II57, 2018. DOI: 10.1093/ia/iyy125.
- BRENTIN, D.; TREGOURES, L. Entering through the sport's door? Kosovo's sport diplomatic endeavours towards international recognition. **Diplomacy and Statecraft**, v. 27, n. 2, p. 360–378, 2016. DOI: 10.1080/09592296.2016.1169799.
- BRUN, E. **Athlete activism from Black Power in 1968 to today's Black Lives Matter**. Francia: Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), 2020.
- CARRINGTON, B. **Race, sport and politics : The sporting black diaspora**. Londres : Sage Publications, 2010.
- CASPISTEGUI, F. Deporte e identidad o sobre cómo definirnos. **Historia y Comunicación Social**, v. 17, p. 19–39, 2012. DOI: 10.5209/rev_HICS.2012.v17.40597.
- CHAERONI, A.; MUSPARDI, M.; MOTTAKIN, M.; TALIB, K.; ORHAN, B.; LANI, M.; ASTUTI, Y.; KURNAZ, M. Sports as an instrument of nationalism and patriotism: Systematic literature review on the role of sports in shaping national identity in various countries. **Retos: nuevas tendencias en educación física, deporte y recreación**, v. 61, p. 1038–1049, 2024. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9780208>. Acesso em 19 set. 2024
- CONNELL, J. Globalisation, soft power, and the rise of football in China. **Geographical Research**, v. 56, n. 1, p. 5–15, 2018. DOI: 10.1111/1745-5871.12249.
- DAHL, R. A. The concept of power. **Behavioral Science**, v. 2, n. 3, p. 201–215, 1957.

- DENHAM, B. E. Race, Culture, and the Revolt of the Black Athlete: The 1968 Olympic Protests and Their Aftermath (review). **Social Forces**, v. 83, n. 4, p. 1781-1783, 2005. DOI: <https://doi-org.ezproxy.lib.usf.edu/10.1353/sof.2005.0062>. Acesso em 19 set. 2024
- DUNNING, E. La dinámica del deporte moderno: notas sobre la búsqueda de triunfos y la importancia social del deporte. In: ELÍAS, N.; DUNNING, E. (Eds.). **Deporte y ocio en el proceso de la civilización**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- ELÍAS, N.; DUNNING, E. **Deporte y ocio en el proceso de la civilización**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- FLORES, Z.; CHÁVEZ, B.; MIER, R.; OBREGÓN, K. Violencia de género en el deporte. **Retos**, v. 43, p. 808-817, 2022.
- FOUCAULT, M. **Microfísica del poder**. Madrid: La Piqueta, 1993.
- FOUCAULT, M. **Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2002.
- GARAMVÖLGYI, B.; DÓCZY, T. **Sports as a tool for public diplomacy in Hungary**. *Physical Culture and Sport. Studies and Research*, v. 90, p. 39-49, 2021. DOI: 10.2478/pcssr-2021-0012.
- GARCÍA, K. Olimpiadas y Copa Mundial de Fútbol: ¿Competencias deportivas o instrumentos políticos? **CONfinés**, n. 6, p. 83-94, 2007. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692007000200007. Acesso em: 1 out. 2021.
- GELB, L. **Power rules. How Common Sense can rescue American Policy Foreign**. New York: Harper Collins, 2009.
- GRAMSCI, A. **Cuadernos de la cárcel. Obra completa 1926-1935**. Madrid: Akal, 2023.
- GRIX, J. Sport Politics and the Olympics. **Political Studies Review**, v. 11, p. 15-25, 2013. DOI: 10.1111/1478-9302.12001.
- GRIX, J.; BRANNAGAN, P. Of Mechanisms and Myths: Conceptualising States' Soft Power Strategies through Sports Mega Events. **Diplomacy & Statecraft**, v. 27, n. 2, p. 251-272, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09592296.2016.1169791>. Acesso em 19 set. 2024
- GRIX, J.; BRANNAGAN, P.; LEE, D. **Entering the Global Arena. Emerging States, Soft Power Strategies and Sports Mega-Events**. Singapore: Palgrave Pivot Singapore, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-981-13-7952-9>.
- GRIX, J.; HOULIHAN, B. Sports Mega-Events as Part of a Nation's Soft Power Strategy: The Cases of Germany (2006) and UK (2012). **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 16, n. 4, p. 572-596, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-856X.12017>.
- GRIX, J.; LEE, D. Soft Power, Sports Mega-Events and Emerging States: The Lure of the Politics of Attraction. **Global Society**, v. 27, n. 4, p. 521-536, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13600826.2013.827632>.
- HARTMANN, D. (2012). Beyond the sporting boundary: the racial significance of sport through midnight basketball. **Ethnic & Racial Studies**, v. 35, n. 6, p. 1007-1022, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1080/01419870.2012.661869>
- HILL, C. Cheques and balances: the European Union's soft power strategy. In: PARMAR, I.; COX, M. (Eds.). **Soft Power and US Foreign Policy. Theoretical, historical and contemporary perspectives**. New York: Routledge, 2010. p. 182-198.
- HOULIHAN, B. Sport, National Identity and Public Policy. **Nations and Nationalism**, v. 3, p. 113-137, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1354-5078.1997.00113.x>
- HUIH, R.; CARTER, T.; DARNELL, S. The (Soft) Power of Sport: The Comprehensive and Contradictory Strategies of Cuba's Sport-Based Internationalism. **International Journal of Cuban Studies**, v. 5, n. 1, p. 26-40, 2013. DOI: <https://doi.org/10.13169/intejcubastud.5.1.0026>.
- ILLA, J. La expansión mundial del deporte: de la internacionalización a la globalización. In: ILLA, J.; RIVAS, B.; SÁNCHEZ, O. (Eds.). **Juegos políticos. El deporte y las pugnas que mueven al mundo**. Tomo I. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2021. p. 17-63.
- JONES, W.; THEERAWONG, P. Muay Thai Diplomacy: Thailand Soft Power Through Public Diplomacy. **Journal of Alternative Perspectives in Social Sciences**, v. 11, n. 1, p. 99-124, 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3864868>. Acesso em 19 set. 2024
- LARSON, D.; PAUL, T.; WOHLFORTH, W. Status and World Order. In: PAUL, T.; WOHLFORTH, W. (Eds.). **Status in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 3-29.

- LAYNE, C. The unbearable lightness of soft power. In: PARMAR, I.; COX, M. (Eds.). **Soft Power and US Foreign Policy. Theoretical, historical and contemporary perspectives**. New York: Routledge, 2010. p. 51-82.
- LEE, K., & OK, G. The Early Cultural Evolution of Baseball in Korea (1876–1945): Unilateral Product of Cultural Imperialism or Multilateral Process? **The International Journal of the History of Sport**, v. 39, n. 6, p. 653–670, 2022 DOI: <https://doi.org/10.1080/09523367.2022.2093859>
- LEITE JÚNIOR, E. F.; RODRIGUEZ, C. The Chinese Football Development Plan: Soft Power and National Identity. **Holos**, v. 33, n. 5, p. 114-124, 2017. DOI: 10.15628/holos.2017.5750.
- LEKAKIS, N. The Limits of Soft Power-Sports Diplomacy Template in IR-Research. **E-International Relations**, 2019. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2019/06/23/the-limits-of-soft-power-sports-diplomacy-templates-in-ir-research/>, Acesso em 19 set. 2024.
- LOCK, E. Soft Power and strategy: developing a ‘strategic’ concept of power. In: PARMAR, I.; COX, M. (Eds.). **Soft Power and US Foreign Policy. Theoretical, historical and contemporary perspectives**. New York: Routledge, 2010. p. 32-50.
- MANGAN, J.A. **The Games Ethic and Imperialism: Aspects of the Diffusion of an Ideal**. London: Routledge, 1998.
- MEIER, H.; KONJER, M.; KRIEGER, J. Women in International Elite Athletics: Gender (In) equality and National Participation. *Frontiers in Sports and Active Living*, v. 3, 2021. DOI: 10.3389/fspor.2021.709640
- MORNÁL, G. & BULLINGHAM, R. (Eds.). **Routledge Handbook of Gender Politics in Sport and Physical Activity**. New York: Taylor and Francis, 2022.
- NAURIGHT, J. & WIGGINS, D. (Eds.). **Routledge Handbook of Sport, Race and Ethnicity**. New York: Taylor and Francis, 2017.
- NEUMANN, I.; DE CARVALHO, B. Small states and status. In: DE CARVALHO, B.; NEUMANN, I. (Eds.). **Small States Status Seeking. Norway’s Quest for International Standing**. London: Routledge Taylor and Francis Group, 2015.
- NYE, J. **Bound to Lead: The Changing Nature of American Power**. New York: Basic Books, 1990.
- NYE, J. **La paradoja del poder norteamericano**. Madrid: Taurus, 2003.
- NYE, J. **Understanding International Conflicts. An introduction to Theory and History**. New York: Person Longman, 2007.
- NYE, J. Get Smart. Combining Hard and Soft Power. **Foreign Affairs**, 2009. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/get-smart>. Acesso em 19 set. 2024
- NYE, J. The future of soft power in US foreign policy. In: PARMAR, I.; COX, M. (Eds.). **Soft Power and US Foreign Policy. Theoretical, historical and contemporary perspectives**. New York: Routledge, 2010. p. 4-11.
- NYE, J. **The future of power**. New York: Public Affairs, 2011.
- NYE, J. Responding to my critics and concluding thoughts. In: PARMAR, I.; COX, M. (Eds.). **Soft Power and US Foreign Policy. Theoretical, historical and contemporary perspectives**. New York: Routledge, 2010. p. 215-227
- NYE, J. **El poder suave. La clave del éxito en la política internacional**. México: Universidad Iberoamericana, 2016.
- NYE, J. Soft power: the evolution of a concept. **Journal of Political Power**, v. 14, n. 1, p. 196-208, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/2158379X.2021.1879572>.
- PORTLAND COMMUNICATION. **The Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power**. Portland, 2015. Acesso em 10 set. 2024.
- PORTLAND COMMUNICATION. **The Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power 2016**. Portland, 2016. Disponível em: <https://softpower30.com/>. Acesso em 10 set. 2024.
- PORTLAND COMMUNICATION. **The Soft Power 30. Un Ranking Global de Poder Blando 2017**. Portland, 2017. Disponível em: <https://softpower30.com/>. Acesso em 10 set. 2024.
- PORTLAND COMMUNICATION. **The Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power 2018**. Portland, 2018. Disponível em: <https://softpower30.com/>. Acesso em 10 set. 2024.
- PORTLAND COMMUNICATION. **The Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power 2019**. Portland, 2019. Disponível em: <https://softpower30.com/>. Acesso em 10 set. 2024.

PULLEIRO, C. Los megaeventos deportivos en los BRICS: un cuestionamiento a su rendimiento. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 112, p. 199-223, 2016. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2016.112.1.199.

SARREMEJANE, P. Los tres niveles de instrumentalización del deporte de alto nivel: implicaciones éticas. *Fair Play. Revista de Filosofía, ética y Derecho del Deporte*, v. 4, p. 101-128, 2016. Recuperado de: <https://raco.cat/index.php/FairPlay/article/view/308536>. Acesso em 1 out. 2021.

SCHAUSTECK, B.; MARCHI, W.; PIKE, E. The 2016 Olympic and Paralympic Games and Brazil Soft Power. *Contemporary Social Science*, v. 9, n. 2, p. 271-283, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/21582041.2013.838291>.

SHALTAEV, O. **Sport and Soft Power. The Case of Sport as a Tool Immigrant Integration in Sweden**. Master's Thesis, MDP on Leadership for Change, Cross Border International Relations, Faculty of Management and Business, Tampere University, 2019. Disponível em: <https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-201906172031> Acesso em 19 set. 2024

SMITH, G. Soft power in an era of US decline. In: PARMAR, I.; COX, M. (Eds.). **Soft Power and US Foreign Policy. Theoretical, historical and contemporary perspectives**. New York: Routledge, 2010. p. 165-181.

STRANGE, S. **States and markets**. 2. ed. London-New York: Continuum, 2004.

VIERA, A.; PEREIRA, E.; MASCARENHAS, M., PINTO, J.; PIRES, G. Olimpismo y Soft Power. De Atenas (1986) a Pequín (2008). *Materiales para la Historia del Deporte*, n. 9, p. 23-42, 2011. https://polired.upm.es/index.php/materiales_historia_deporte/article/view/4158

WALTZ, K. **Theory of international politics**. Adisson-Wesley Publishing Company, 1979.

WEBER, M. **Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

ZAHARAN, G.; RAMOS, L. From hegemony to soft power: implications of a conceptual change. In: PARMAR, I.; COX, M. (eds.). **Soft power and US foreign policy: theoretical, historical and contemporary perspectives**. Routledge, 2010. p. 12-31.

Environmental Peacebuilding: definições, tendências e contradições de um emergente campo de estudos¹



Environmental Peacebuilding: definitions, trends, and contradictions of an emerging field of study

Environmental Peacebuilding: definiciones, tendencias y contradicciones de un campo de estudio emergente

Aureo Toledo²

Ana Flávia Vilela Silva³

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13.n2.p77

Enviado em: 14 de julho de 2025

Aceito em: 17 de outubro de 2025

RESUMO

O que é *environmental peacebuilding*? Face ao crescente e urgente debate sobre o impacto das mudanças do clima e a necessidade de proteção do meio ambiente, tem crescido a discussão sobre como a questão ambiental contribui não apenas para emergência de conflitos, mas sobretudo para a construção de uma paz duradoura e resiliente. Nesse sentido, mediante revisão bibliográfica e análise qualitativa de trabalhos selecionados, a proposta do artigo é apresentar o campo de *environmental peacebuilding*. Para tanto, estruturamos o artigo por meio da discussão das principais definições sobre o campo e suas intersecções com os Estudos para Paz; seguido da análise de tendências emergentes no debate e das principais críticas realizadas até o momento. Ao final, argumentamos que a despeito das contradições identificadas, trata-se de campo potencialmente promissor para abertura de caminhos originais para a construção de alternativas mais justas e inclusivas para paz, particularmente quando articulado com perspectivas de gênero, abordagens locais e cosmovisões e práticas indígenas.

Palavras-chave: Environmental Peacebuilding; Estudos para Paz; Gênero; Práticas Indígenas

1. O presente trabalho recebeu apoio do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa VI), parceria entre a CAPES e o Ministério da Defesa, no âmbito do projeto de pesquisa “Preparar para proteger: Aprendizado organizacional militar no Brasil face a novos contextos de crise humanitária”.

2. Professor Associado e Coordenador do Núcleo de Pesquisas em Paz, Segurança Internacional e Estudos Estratégicos (NUPSIEE-UFU) da Universidade Federal de Uberlândia. Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Visiting Scholar na The University of Manchester, Humanitarian and Conflict Response Institute, financiado pela CAPES. Fulbright Visiting Scholar na George Mason University, Jimmy and Rosalynn Carter School for Peace and Conflict Resolution. (aureotoledo@ufu.br). ORCID: 0000-0002-6083-0562.

3. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Paz, Segurança Internacional e Estudos Estratégicos (NUPSIEE-UFU) e bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia. (anaflaviavilelaasilva5002@gmail.com). ORCID: 0009-0005-8647-4673.

ABSTRACT

What is environmental peacebuilding? The growing and urgent debate surrounding the impact of climate change and the critical need for environmental protection has increasingly highlighted how environmental issues not only fuel conflicts but, more importantly, contribute to building lasting and resilient peace. This article aims to introduce the field of environmental peacebuilding through a comprehensive literature review and qualitative analysis of selected works. To achieve this, we have structured the article by discussing the core definitions of the field and its intersections with Peace Studies; analyzing emerging trends within the current debate; and examining the primary criticisms leveled to date. As a conclusion, we contend that despite identified contradictions, this field offers significant promise for pioneering more equitable and inclusive pathways to peace, especially when integrated with gender perspectives, localized strategies, and indigenous worldviews and practices.

Keywords: Environmental Peacebuilding; Peace Studies; Gender Perspectives; Indigenous Practices

RESUMEN

¿Qué es *environmental peacebuilding*? Frente al creciente y urgente debate sobre el impacto del cambio climático y la necesidad de proteger el medio ambiente, ha aumentado la discusión sobre cómo la cuestión ambiental contribuye no solo a la emergencia de conflictos, sino sobre todo a la construcción de una paz duradera y resiliente. En este sentido, mediante una revisión bibliográfica y un análisis cualitativo de trabajos seleccionados, la propuesta del artículo es presentar el campo de *environmental peacebuilding*. Estructuramos el artículo a través de la discusión de las principales definiciones sobre el campo y sus intersecciones con los Estudios para la Paz, seguido de un análisis de las tendencias emergentes en el debate y las principales críticas realizadas hasta el momento. Al final, argumentamos que, a pesar de las contradicciones identificadas, se trata de un campo potencialmente prometedor para abrir caminos originales para la construcción de alternativas más justas e inclusivas para la paz, particularmente cuando se articula con perspectivas de género, enfoques locales y cosmovisiones y prácticas indígenas.

Palavras chave: Environmental Peacebuilding; Estudos para la Paz; Perspectivas de Género; Práticas Indígenas

1 INTRODUÇÃO

A proteção ao meio ambiente tem ganhado cada vez mais visibilidade, particularmente com o aumento de catástrofes climáticas que afetam diretamente o bem-estar da população civil. Nesse sentido, diversos movimentos e ativistas ambientais tem atuado para que mais ações sejam adotadas por parte dos Estados, a fim de assegurar um meio ambiente sustentável, limpo e saudável para as próximas gerações, o que é inclusive resguardado como direito humano pela ONU (Organização das Nações Unidas, 2022).

Dentro do campo dos Estudos para Paz, a discussão envolvendo a temática ambiental não é nova. Com o advento do que convencionou designar Estudos Críticos de Segurança Internacional, notou-se um processo de ampliação e aprofundamento das discussões sobre o que seria uma ameaça à segurança internacional. A partir dessa perspectiva, segurança

internacional não deveria estar restrita apenas à busca do conhecimento cumulativo sobre a ameaça, uso e controle da força militar (Walt, 1991). Pelo contrário, a ênfase na dimensão militar restringiria em demasiado a compreensão das ameaças contemporâneas.

Adicionalmente, em termos metodológicos, a centralidade do Estado impediria a apreciação de novos atores do campo, além de manter tal entidade como referente último da segurança (Krause; Williams, 1997). Por conseguinte, a ampliação temática da agenda de pesquisa, assim como suas revisões ontológicas e epistemológicas possibilitaram pesquisas sistemáticas sobre a conexão entre meio ambiente e segurança internacional. Surgiram assim perspectivas favoráveis à tal vinculação (e.g. Gleick, 1991), até àquelas críticas, as quais argumentam que o foco tradicional da segurança nacional – a violência interestatal – tem pouco em comum com os problemas ou soluções ambientais (e.g. Deudney, 1990).

De um ponto de vista da construção da paz, destaca-se a partir da década de 1990 o debate sobre *environmental peacebuilding*⁴ o qual, em linhas gerais, aborda a temática por duas vias. De um lado, argumenta-se que cooperação ambiental pode contribuir para a construção da paz; por outro, a disputa por recursos naturais pode intensificar ou gerar conflitos (Ide *et al.*, 2021). Tais estudos representaram uma contribuição importante, pois possibilitam o entendimento da paz de modo mais duradouro e abrangente. Isso ocorre pois considera-se tanto a esfera de prevenção de conflitos, quanto a construção de paz durante e após conflitos, tendo o meio-ambiente como elemento-chave para a segurança e a construção de cooperação (Dresse *et al.*, 2019; Johnson; Rodríguez; Hoyos, 2021; Krampe; Swain, 2021).

Embora seja uma área de pesquisa recente e heterogênea (Krampe; Swain, 2021), a *environmental peacebuilding* tem se consolidado como um terreno fértil para o desenvolvimento de pesquisas dentro dos Estudos para a Paz, sobretudo quando notamos as crescentes contribuições envolvendo paz e gênero, abordagens locais, e perspectivas indígenas por exemplo (Ide *et al.*, 2021). Contudo, no âmbito da política internacional, encontramos uma incoerência notável, na medida em que diversas lideranças reconhecem o caráter global dos problemas ambientes, porém procuram eximir-se de suas responsabilidades para a resolução do problema (Ide, 2017). Ademais, é possível também notar que os danos das mudanças do clima são assimétricos, recaindo principalmente sobre países subdesenvolvidos, que, em geral, são os menores emissores de poluentes nocivos ao meio ambiente (Maathai, 2009; Marcantonio, 2022).

Diante desse panorama, este artigo se propõe a fazer uma revisão da literatura sobre *environmental peacebuilding*. Mediante análise qualitativa de textos selecionados, o artigo estrutura-se em três seções, excetuando-se esta introdução e as considerações finais. Na primeira seção apresentamos as relações analíticas entre os Estudos para Paz e o debate sobre *environmental peacebuilding*, destacando os conceitos centrais. Na segunda seção discutimos as tendências de estudo mais recente no campo. Por fim, na seção seguinte, apresentamos as principais críticas

4. Dado não haver uma tradução consagrada para o português dessa expressão, optamos por mantê-la no original em inglês.

direcionadas a environmental peacebuilding. Ainda que modesto, compreendemos que, nesses termos, o artigo contribui para apresentação e discussão de faceta importante dos debates relativos à construção da paz.

2 CONCEITUANDO ENVIRONMENTAL PEACEBUILDING

Como anteriormente apontado, a discussão sobre meio ambiente, recursos e conflitos não é nova, de modo que há a necessidade de destacarmos qual o ganho analítico de discutir tais temas a partir dos Estudos para Paz. Nesse sentido, antes de adentrarmos especificamente sobre os conceitos próprios de environmental peacebuilding, convém demarcar em que bases a presente discussão será realizada.

Uma das bases seminais do campo dos Estudos para a Paz é a distinção proposta por Johan Galtung (1969) entre paz negativa e paz positiva. Segundo Oliveira (2017), essa distinção resultou em epistemologias distintas para a investigação da paz. Para Galtung (1969), a paz negativa se define pela ausência de violência física e psicológica, o que, consequentemente, direciona a investigação para maneiras de findar conflitos diretos — em uma escala ampliada, as guerras. Por outro lado, paz positiva ilumina as razões estruturais da violência, como injustiça econômica e opressão social, por exemplo, nos levando a inquirir como podemos superar determinações que causam e/ou sustentam ações violentas. Dessa perspectiva, qualquer tentativa de construção da paz perpassa análise e enfrentamento das condicionantes estruturais da violência.

Tomando como referência tais epistemologias para estudo da construção da paz, vemos que o meio ambiente é discutido em ambas. Em termos de paz negativa, a temática ambiental é vinculada diretamente à eclosão de conflitos violentos e um dos exemplos mais ilustrativos dessa perspectiva é oriundo dos trabalhos de Thomas Homer-Dixon (2001). Segundo o autor, pressões sobre recursos e degradação ambiental levam a escassez e, consequentemente, violência, com destaque para conflitos étnicos, golpes de Estado e insurgência. Há igualmente discussões sobre como acesso a determinados recursos saqueáveis, como diamantes, petróleo, entre outros, também podem dar início a disputas geopolíticas e intraestatais. Contudo, conforme Ramsbotham, Woodhouse e Miall (2011) apontam, a escassez é ocasionada por competições políticas.

Por outro lado, quando tratamos do meio ambiente pelo prisma da paz positiva, a temática ambiental passa a ser vista como o pano de fundo para a compreensão de conflitos, muitas vezes compondo o cenário de violência estrutural que condiciona as disputas em questão. Isso é mais evidente em questões relativas a mudanças do clima pois, como salientam Ramsbotham, Woodhouse e Miall (2011), seus impactos tendem a ampliar as possibilidades de desastres naturais que fragilizam diversas populações ao redor do mundo, porém não está diretamente vinculada à erupção de conflitos armados violentos. É a partir dessa segunda perspectiva que procuraremos enquadrar as discussões contemporâneas de environmental peacebuilding.

Environmental peacebuilding surgiu na literatura nos anos 1990 (Ide *et al.*, 2021; Marcantonio, 2022), apresentando diversas definições, de

acordo com especificidades de cada autor. Uma definição clássica afirma que “environmental peacebuilding compreende as múltiplas abordagens e caminhos pelos quais o manejo de problemas ambientais são integrados e podem sustentar a prevenção, mitigação, resolução e recuperação de conflitos” (Ide *et al.*, 2021, p. 2–3). Outras definições expandem o escopo do campo para além do manejo ambiental, enfatizando a cooperação entre as partes de um conflito violento como resposta aos desafios ambientais, com o objetivo de construir uma paz duradoura (Dresse *et al.*, 2019; Johnson; Rodríguez; Hoyos, 2021).

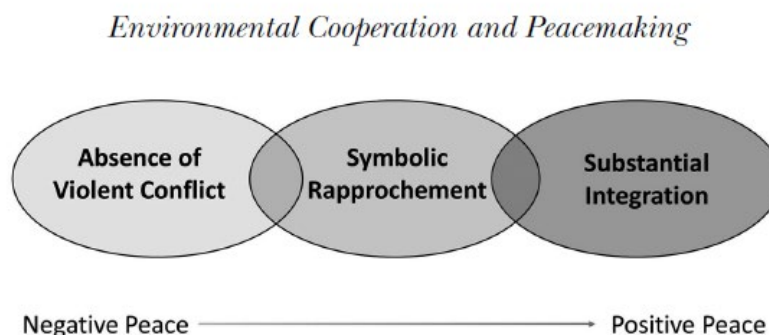
A premissa central desse campo é que questões ambientais transfronteiriças podem ser transformadas em oportunidades para substituir a rivalidade por parcerias de longo prazo. Em conflitos interestatais, propõe-se subverter as fronteiras político-administrativas em favor de fronteiras ecossistêmicas. Ou seja, trata-se de buscar soluções de *win-win*, ao promover o diálogo e entendimento entre os atores envolvidos (Dresse *et al.*, 2019), inclusive em contextos marcados por conflitos sociais e políticos em múltiplas escalas. Sob essa perspectiva, os autores interpretam a paz construída pelos projetos de EPB como um *continuum* entre paz negativa e paz positiva (Johnson; Rodríguez; Hoyos, 2021; Sommer; Fassbender, 2024).

Além da incorporação das epistemologias de paz negativa e positiva, o campo de *environmental peacebuilding* incorpora outros entendimentos dentro do continuum de paz. Ide (2019) amplia o entendimento de paz ao discutir três cenários de construção de paz, esquematizados na figura 1. A primeira concepção descrita pelo autor é a *ausência de conflito violento*. Nessa perspectiva, a construção de paz ambiental busca prevenir a eclosão de violência resultante da exploração descontrolada de recursos naturais, da destruição de ecossistemas ou do colapso de meios de subsistência baseados no meio ambiente bem como evitar conflitos em que um ou mais Estados iniciem violência direta ou ameacem (Ide, 2019).

A segunda concepção entende a paz como um processo de *aproximação simbólica*, em que o meio ambiente se torna um canal de reconciliação e confiança entre as partes, a partir da gestão conjunta de recursos (Ide, 2019; Johnson; Rodríguez; Hoyos, 2021; Sommer; Fassbender, 2024). Nesse cenário, a paz é alcançada quando as partes em conflito constroem uma identidade comum. Essa visão reconhece o papel central da política simbólica — por exemplo, ao rotular o outro como uma ameaça ou como um aliado — na dinâmica dos conflitos, assumindo que a paz vai além da ausência de violência, incluindo a ideia de que o conflito violento pode se tornar inconcebível em virtude da construção de relações simbólicas positivas (Ide, 2019).

Por fim, a terceira concepção entende a paz pela *integração substancial*, alcançada mediante maior coordenação e comunicação entre grupos sociais ou pela criação de formas positivas de interdependência transsocietal, tais como vínculos econômicos ou entre organizações da sociedade civil dentro dos Estados ou entre Estados. Nesse sentido, a paz não se limita à ausência de violência nem à aproximação simbólica, mas envolve uma integração substancial entre comunidades ou Estados, tanto em termos institucionais quanto por meio de conexões transsociais (Ide, 2019; Johnson; Rodríguez; Hoyos, 2021).

Figura 1 – Cenários de Cooperação ambiental e de construção de paz



Fonte: Extraído de Ide (2019, p. 330).

Ademais, outro conceito importante para avaliar a construção de paz a partir do viés prático de análise projetos de environmental peacebuilding, é o de *dimensões da paz*, descrito por Ide *et al* (2021). Segundo estes autores, a análise de environmental peacebuilding deve considerar três dimensões principais: (i) *segurança*; (ii) *meios de subsistência e economia*; e (iii) *política e relações sociais*.

A dimensão da *segurança* aborda a gestão inclusiva dos recursos naturais para prevenir conflitos e proteger comunidades da degradação ambiental. A dimensão dos *meios de subsistência e economia* analisa como a insegurança econômica e a ausência de oportunidades contribuem para a persistência de conflitos. A dimensão *política e relações sociais* examina como os desafios ambientais podem se tornar pontos de cooperação e diálogo entre grupos em conflito, fortalecendo a resiliência frente a desafios globais, como as mudanças climáticas (Ide *et al.*, 2021). Outros autores ainda apresentam uma quarta dimensão possível, a das *capacidades*, em que os atores reconhecem a necessidade de criar alternativas para enfrentar, mitigar ou se adaptar às ameaças aos seus direitos humanos, sociais e ambientais. Essa abordagem enfatiza que a paz começa com a capacidade individual de exercer “liberdades substanciais” ou “oportunidades de escolher e agir” (Johnson; Rodríguez; Hoyos, 2021)

Além dessa diversidade disciplinar, os estudos em environmental peacebuilding também se caracterizam pela variedade de abordagens empíricas e níveis de análise. A literatura distingue estudos intraestatais — por exemplo, aqueles com foco na Colômbia — e interestatais — como os que analisam o Paquistão após as Guerras Indo-Paquistanesas (Johnson; Rodríguez; Hoyos, 2021). Teoricamente, o campo também apresenta duas principais vias interpretativas: uma voltada à cooperação ambiental; e outra à gestão de recursos naturais e aos riscos associados a sua escassez ou má administração (Krampe; Swain, 2021).

A discussão sobre *cooperação ambiental* parte do pressuposto de que o manejo compartilhado de recursos pode gerar confiança e capital social, criando condições para uma paz sustentável (Krampe; Swain, 2021). Essa vertente entende que a interdependência ambiental pode substituir a lógica de confronto por uma lógica de colaboração, promovendo ações conjuntas contra a destruição do meio ambiente (Johnson; Rodríguez;

Hoyos, 2021; Sommer; Fassbender, 2024). Em termos práticos, em cenários de baixo conflito, a cooperação ambiental tem se mostrado uma ferramenta eficaz na consolidação da paz recém-estabelecida, trazendo benefícios como a redução de vulnerabilidades econômicas e ambientais frente às mudanças climáticas. Em comparação à cooperação política ou securitária, ela é menos controversa, mais acessível e mais conectada às necessidades do cotidiano, reforçando os laços sociais e relações interpessoais, fortalecendo a confiança e o bem-estar entre os atores e facilitando a criação de consensos, para além do impacto econômico obtidos (Sommer; Fassbender, 2024).

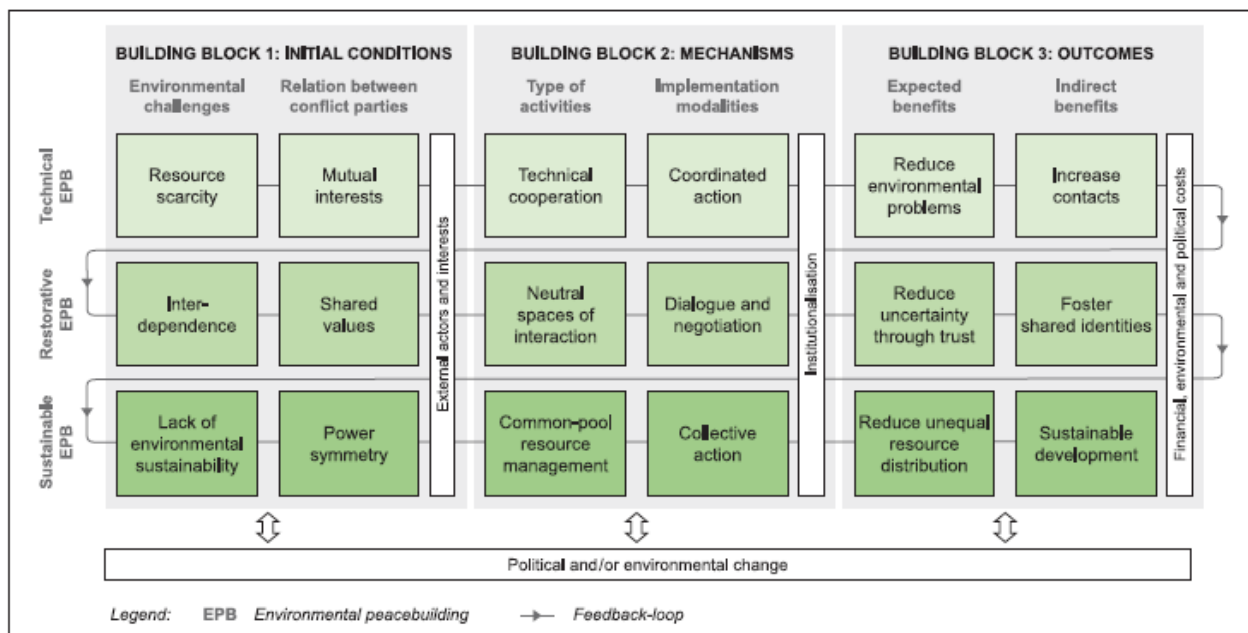
Em segundo lugar, a *abordagem dos riscos de recursos*, por sua vez, concentra-se nos recursos naturais como possíveis catalisadores de conflitos. O argumento central é que a escassez e a degradação ambiental podem intensificar disputas, aumentando o risco de violência (Krampe; Swain, 2021). Por isso, a gestão sustentável e compartilhada desses recursos torna-se essencial, tanto para evitar novos conflitos quanto para promover a restauração das relações entre países. Essa abordagem também exige a superação das causas estruturais e profundas dos conflitos — como desigualdades, pobreza e má governança — por meio do fortalecimento institucional e da administração equitativa dos recursos (Johnson; Rodríguez; Hoyos, 2021; Krampe; Swain, 2021; Marcantonio, 2022).

Autores como Marcantônio (2022) propõem uma ampliação crítica do debate sobre essa abordagem de risco de recursos, ao distinguir manejo de recursos naturais e manejo ambiental. Segundo Marcantônio (2022), enquanto o primeiro conceito está focado no acesso e conservação, o segundo prioriza a proteção da saúde humana diante dos impactos ambientais. Para além, diversas ONGs apontam que o manejo ambiental exige instituições e marcos legais robustos para garantir um desenvolvimento sustentável durante a reconstrução no pós-guerra.

Adicionalmente, Marcantonio (2024) também chama atenção para os riscos da ausência de manejo ambiental; para ele, os maiores perigos à vida humana hoje são representados pela poluição e pelas mudanças climáticas, que já matam mais do que muitos conflitos armados. Esses impactos não são distribuídos de maneira equitativa: países pequenos e médios do Sul Global são os mais afetados, enquanto os grandes emissores sofrem menos consequências, perpetuando assimetrias de poder (Marcantonio, 2024). Assim, urge que o campo de environmental peacebuilding também incorpore o manejo ambiental e reflita sobre formas de cooperação voltadas à mitigação dos problemas ambientais atuais, para além da análise de conflitos.

No que tange a elaboração de projetos de environmental peacebuilding, Dresse *et al.* (2019) identificam três trajetórias principais, que embora distintas em seus fundamentos, frequentemente se entrelaçam na prática. As autoras utilizam a ideia de blocos fundamentais (*building blocks*) para dividir essas trajetórias, quais sejam: (i) as condições iniciais em que as partes iniciam a cooperação ambiental; (ii) os mecanismos utilizados para superar obstáculos da cooperação; e, por fim, (iii) os resultados alcançados com a cooperação.

Figura 2 – Quadro de trajetórias do Environmental Peacebuilding



Fonte: Extraído de Dresse et al. (2019, p. 8).

A primeira trajetória é a *technical environmental peacebuilding*, baseada na ideia de que soluções técnicas, como a gestão eficiente de recursos, podem reduzir as causas ambientais dos conflitos. Essa abordagem tende a ser aplicada em contextos de violência aberta, mas é limitada quando ignora os níveis de autoridade e as necessidades locais, resultando em projetos desconectados das realidades sociais que pretendem transformar (Dresse et al., 2019).

A segunda trajetória é a *restorative environmental peacebuilding*, que propõe a criação de espaços coletivos de reconhecimento de injustiças e reconstrução de vínculos entre as ex-partes combatentes e entre os diversos grupos das sociedades em questão. Nesse caso, o diálogo ambiental serve como instrumento de transformação de percepções e reconfiguração de identidades, abrindo caminho para novas formas de convivência e colaboração (Dresse et al., 2019).

A terceira trajetória, a do *sustainable environmental peacebuilding*, enfatiza a importância de uma distribuição equitativa dos recursos como pré-requisito para o desenvolvimento sustentável e para a paz. Essa abordagem busca integrar diferentes escalas de governança e promover uma justiça ambiental que vá além da mitigação de danos, atacando diretamente as causas estruturais dos conflitos. Ainda assim, sua efetividade depende da capacidade de articulação entre atores locais, regionais e internacionais, o que nem sempre é alcançado (Dresse et al., 2019).

No que diz respeito à implementação e ao monitoramento dos projetos de environmental peacebuilding, é necessário que haja uma abordagem integrada que considere desde o planejamento até a avaliação de resultados, com foco na interação entre fragilidades ambientais e riscos de conflito. Isso envolve cinco etapas principais: (i) analisar como fatores

ambientais se relacionam com dinâmicas de conflito; (ii) revisar os impactos ambientais das atividades propostas; (iii) desenvolver estratégias para mitigar danos e ampliar benefícios ambientais; (iv) avaliar a capacidade da equipe e estabelecer parcerias estratégicas; e (v) alinhar as operações institucionais com políticas ambientais. Essas etapas reforçam o compromisso ético e transformador dos projetos, promovendo soluções sustentáveis e sensíveis ao contexto local (Metcalf; Thayer, 2024). Os processos de monitoramento e os resultados dessas iniciativas estão disponíveis em plataformas online, como a *Nature-based Solutions (NbS) Initiative Homepage*, que reúne estudos de caso (Nature-based Solutions Initiative, 2025) e mapas de projetos (World Bank, 2025) que mostram os projetos de peacebuilding ao redor do mundo.

3 TENDÊNCIAS RECENTES NA PESQUISA SOBRE ENVIRONMENTAL PEACEBUILDING

Dentre as tendências mais recentes de discussões envolvendo environmental peacebuilding, uma nova leva de trabalhos tem buscado ampliar os temas e métodos do campo (Ide *et al.*, 2021). Logo, esta seção apresenta cinco tendências recentes na literatura sobre environmental peacebuilding: (i) o debate sobre programação sensível do conflito; (ii) a incorporação de tecnologias emergentes; (iii) cosmovisões e práticas indígenas; (iv) a virada local; e (v) a dimensão do gênero.

Uma das tendências é a *programação sensível ao conflito*, que propõe atuar dentro do contexto de conflito, em vez de manter o foco exclusivo em sua resolução. Essa abordagem reconhece que intervenções descontextualizadas — mesmo quando bem-intencionadas — podem agravar tensões locais. O objetivo dessa abordagem é mitigar impactos negativos e fomentar interações que não aprofundem as dinâmicas de violência (Ide *et al.*, 2021).

Um exemplo ilustrativo desse efeito negativo é a reforma rural implementada na Colômbia após o acordo de paz de 2016. Durante a Guerra Civil na Colômbia (1964-2013), as FARC detinham o controle de parte das florestas do país. Esse controle restringiu a utilização das florestas por civis, o que, por um lado auxiliou na conservação das florestas, mas por outro, também promoveu o cultivo de coca e a abertura de estradas, mediante atuação de grupos insurgentes, fato que contribuía para a degradação ambiental. As negociações para o acordo de paz ocorreram entre 2013 e 2016 e dentre as cláusulas previstas no acordo final, estava a elaboração do que foi chamado de Reforma Rural Integral (RRI) (Murillo-Sandoval *et al.*, 2020).

Um dos princípios dessa reforma era o desenvolvimento abrangente das áreas rurais, resguardando o meio ambiente, prezando pela sustentabilidade socioambiental e levando em consideração a abordagem étnica e de gênero. O acordo propunha e formalizava (1) o acesso à terra, por meio da criação de um fundo de terras que será preenchido por terras vagas ou indevidamente apropriadas; (2) a proteção a áreas de reserva; (3) o fechamento da fronteira agrícola; (4) a construção de infraestrutura, como estradas, acesso à água e (5) o Programa Nacional Integral de

Substituição de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), o qual seria baseado na substituição dos cultivos ilícitos, a partir de acordos com comunidades, a fim de que elas se comprometam a não replantar e a substituir por produtos lícitos (Government of Colombia; FARC-EP, 2016).

Contudo, ao se monitorar a prática da aplicação do acordo de paz, é possível perceber que o vácuo deixado pela saída da FARC levou a disputas e pressões para a utilização intensiva e desregrada da terra. Em razão da ineficiência do controle estatal, diversos investidores externos começaram a especular sobre a comercialização das terras agrícolas, o que culminou na expansão das fronteiras agrícolas. Apesar de camponeses e pequenos agricultores terem se beneficiado dos programas adotados pelo governo, o que ocorreu, em sua maioria, foi a expansão da pecuária em larga escala e de mercados ilegais especulativos de terra. Além disso, também houve a disseminação do cultivo de coca, pois, mesmo com o Programa Nacional Integral de Substituição de Cultivos (PNIS), grupos armados, dissidentes das FARC e traficante de drogas perpetuaram e ampliaram o cultivo de coca em algumas regiões da Colômbia (Murillo-Sandoval *et al.*, 2020).

Desse modo, diversos impactos negativos podem ser percebidos no caso colombiano de construção de paz, haja vista que as tensões agrárias existentes no país se exacerbaram, resultando, além dos efeitos já mencionados, no aumento das pressões nas regiões de floresta. Por efeito, isso provoca também o acirramento dos conflitos entre camponeses e dissidentes da FARC, por exemplo, na região de Montes de María (Lederach, 2023).

Outra inovação importante é a *incorporação de tecnologias emergentes* como inteligência artificial, sistemas de informação geográfica (GIS)⁵ e blockchain⁶. Essas ferramentas têm potencial para fortalecer sistemas de alerta precoce, apoiar decisões em tempo real, monitorar dinâmicas de conflito e fomentar ações comunitárias. No entanto, seu uso também impõe desafios significativos, como riscos à privacidade, problemas com a qualidade e integridade dos dados e a possibilidade de amplificação de tensões políticas e sociais (Ide *et al.*, 2021).

Um exemplo dessa abordagem é o estudo de Sowers e Weinthal (2021 apud Ide *et al.* 2021). Este trabalho analisa os ataques à infraestrutura civil no Iêmen entre 2011 e 2019 e quais os impactos que eles trouxeram para a segurança humana e as dificuldades enfrentadas para a construção de paz na região, em termos logísticos e éticos. A guerra no Iêmen, de acordo com o autor, é caracterizada pelo ataque às infraestruturas essenciais do país, levando a inúmeras mortes civis – que inclusive ultrapassam às dos combatentes – e à degradação dos sistemas de água, energia, saúde

5. Sistemas de Informação Geográfica são ferramentas computacionais que capturam, armazenam, analisam, gerenciam e visualizam dados, permitindo realizar consultas, sobreposição de dados e geração de dados. Uma das aplicações desse sistema é o monitoramento de desastres naturais e de mudanças ambientais. Esse rastreamento pode contribuir para detectar padrões, prever cenários e formular políticas baseado nesses achados (Jonker, 2023).

6. Blockchain é uma tecnologia de registro digital descentralizado que permite registrar e rastrear transações com segurança e transparência. Cada transação é armazenada em blocos conectados em cadeia e protegidos contra alterações, promovendo confiança entre os envolvidos. Uma aplicação dessa tecnologia são os registros de dados de suprimentos, terras ou doações internacionais em contexto de conflito ou de construção de paz (IBM, 2025).

e agricultura, culminando em violência por impactos diretos (ataques armados) e indiretos (desnutrição, fome e surto de doenças). Além disso, esses ataques, para além da segurança humana, também impactam o meio ambiente (Sowers; Weinthal, 2021).

Neste artigo, os autores expõem algumas tecnologias que foram utilizadas nos esforços de paz. Um dos exemplos são as coordenadas de GPS, que foram utilizadas pelo Programa Alimentar Mundial para o rastreamento eletrônicos de alimentos e o mapeamento das distribuições geográficas de incidentes registrados nos bancos de dados. Contudo, há uma ampla dificuldade na coleta de informações confiáveis. Exemplo disso é o fato de que os projetos que produzem bancos de dados, como o *Civilian Impact Monitoring Project*, não coletam informações específicas sobre a identidade dos perpetradores dos crimes. Além disso, a utilização de tecnologia na construção de paz também enfrenta resistências, pois há o temor de vazamento de informações, que poderiam prejudicar os civis no conflito, revelando onde os grupos estariam localizados e os transformando em alvos para os grupos beligerantes. Assim, apesar de haver diversos benefícios na utilização dessas tecnologias na construção de paz, sua utilização ainda é restrita, em razão dessas limitações expostas (Sowers; Weinthal, 2021).

Além dessas perspectivas, ganha-se destaque a *incorporação das cosmovisões e práticas indígenas* ao debate sobre environmental peacebuilding, especialmente no contexto latino-americano. No caso das comunidades indígenas do Cauca, na Colômbia, práticas como as da Guarda Indígena ilustram formas autônomas de proteção territorial que resistem tanto à violência armada quanto aos modelos hegemônicos de construção da paz. A noção de “mala muerte”, utilizada para descrever mortes violentas associadas ao conflito armado, expressa uma cosmologia que relaciona a violência a desequilíbrios na harmonia entre seres humanos, natureza e ancestralidade. Essas perspectivas ampliam os horizontes do environmental peacebuilding ao situar o cuidado com o meio ambiente dentro de uma rede de significados que transcende as categorias ocidentais de segurança e conservação (Ruelle-Orihuela *et al.*, 2023).

Nas contribuições indígenas, também é de suma importância a relação entre autonomia territorial e conflito. A defesa do território pelas comunidades indígenas frequentemente entra em confronto com os interesses de forças de segurança, grupos armados ilegais, narcotráfico, empreendimentos de mineração e monoculturas. Na cosmologia indígena, a terra é entendida não apenas como um recurso, mas como espaço vital de existência, o que transforma sua proteção em um ato de resistência frente ao mundo externo, o que pode gerar retaliações e novas formas de violência dentro da sociedade (Ruelle-Orihuela *et al.*, 2023). Assim, as abordagens indígenas ao environmental peacebuilding estão profundamente ligadas à luta por autodeterminação e pelo controle de seus próprios recursos. Seus saberes e práticas não apenas enriquecem os debates sobre paz ambiental, mas também desafiam as estruturas políticas, ontológicas e epistemológicas que historicamente marginalizaram essas populações.

Além disso, destacam-se as contribuições da *virada local e das abordagens de baixo para cima (bottom-up approaches)*, que enfatizam a participação

das comunidades locais nos processos de construção da paz (Ide *et al.*, 2021). Nesse contexto, a crítica à paz liberal não se opõe às suas aspirações, mas à sua tendência de manter o *status quo* por meio de práticas intervencionistas, resultando em uma paz frágil e superficial, marcada por conflitos latentes. Como alternativa, surge a abordagem pós-liberal ou de paz híbrida, inspirada em perspectivas pós-coloniais, que reconhece as formas pelas quais as populações locais negociam, resistem ou subvertem o modelo liberal nas dinâmicas de conflito (Mac Ginty, 2011; Richmond, 2011).

Contudo, os projetos de environmental peacebuilding têm enfrentado dificuldades em integrar, de forma efetiva, as abordagens de baixo para cima, as quais facilitariam a construção da paz entre diferentes grupos sociais que atuam em múltiplas escalas e sob distintas formas de legitimidade sociopolítica (Johnson; Rodríguez; Hoyos, 2021). Nesse sentido, algumas experiências podem ser destacadas, como o trabalho da Burt e Keiru (2011), o qual analisa o fortalecimento da construção de paz mediante manejo de água, na República Democrática do Congo, no Afeganistão e na Libéria. Esse trabalho aponta como a gestão de recursos hídricos foi um pilar na construção de paz, mediante perspectiva na qual as comunidades foram protagonistas nas iniciativas de paz. Destaca-se também o papel de instituições, como a ONG Tearfund, a qual ofereceu serviços básicos de água, saúde e saneamento, além de promover treinamentos sobre gerenciamento de recursos para as comunidades dos casos supracitados, a fim de auxiliar no desenvolvimento das capacidades locais e na integração destas. Dessa forma, esses organismos internacionais conseguem empoderar a população local e permitir que elas sejam protagonistas das iniciativas de paz (Burt; Keiru, 2011).

Outros três casos são fundamentais para entender a dimensão do local dentro do environmental peacebuilding e suas consequentes limitações. Em primeiro lugar, destaca-se o artigo de Ide, Palmer e Barnett (2021), sobre o modelo local de environmental peacebuilding no Timor-Leste. Nele se analisa a incorporação do *tara bandu* na gestão ambiental. O *tara bandu* é uma prática ritualística que tem por propósito proteger plantações, fontes de água e o meio ambiente como um todo, por meio da mediação de disputas de terras e demarcação de limites territoriais. Dessa forma, previne-se que haja violência dentro da comunidade. De acordo com os autores, essa prática é bem-sucedida naquilo que se propõe, sendo uma ferramenta eficaz na construção de uma paz sustentável, uma vez que, por ser realizada por lideranças locais, favorece o apaziguamento de relações sociais que podem vir a ser ou são conflitantes.

Nos últimos anos tem havido uma incorporação do *tara bandu* tanto em práticas estatais quanto em outros contextos de construção de paz internacional. Os autores chamam a atenção para este processo, pois ao adotar essa prática irrefletidamente, isso pode gerar um engajamento superficial. Além disso, o fato de que essa prática é intrínseca a uma cosmovisão local, faz com que ao padronizá-la, a população local perca seu controle, fracassando em seu objetivo primordial, qual seja, a integração das comunidades locais. Logo, apesar prática do *tara bandu* ser um caso de sucesso de iniciativa bottom-up de construção de paz no Sul Global – contrariando a visão ocidental de que os países do sul são incapazes de

resolver seus problemas sem auxílio do ocidente –, sua transmutação para contextos externos pode causar fricções e levar à perda do protagonismo das abordagens bottom-up (Ide; Palmer; Barnett, 2021).

Em segundo lugar, Johnson (2021) analisa a construção de paz em Serra Leoa, caso fundamental para se pensar as limitações das abordagens de baixo para cima. Após o fim dos conflitos, a governança ambiental tornou-se um pilar da agenda de construção de paz em Serra Leoa, sendo fundamental resolver a questão das disputas por tantalita (“a pedra negra”)⁷ e pelo direito e posse de terras no distrito de Bombali entre proprietários (representada pela MIACCO, cooperativa de proprietários) e AMR- Gold Exploration, uma empresa multinacional.

Nesse cenário, tornou-se necessário a realização do que o autor conceituou como hibridismo institucional, em síntese, a integração política de diversos atores e grupos que pudessem contribuir para as reformas institucionais no pós-conflito. Embora haja críticas sobre a iliberalidade das iniciativas adotadas no contexto de Bombali, essa solução foi capaz de cumprir com o objetivo da agenda de construção de paz: construir uma governança ambiental mais participativa. Assim, o artigo mostra as limitações quanto à institucionalidade e à possibilidade de alimentar conflitos no curto prazo, porém, ela é vista como essencial para garantir a paz duradoura, mediante capacitação de atores locais que contribuirão para o redesenho institucional da região (Johnson, 2021).

Por fim, Huda (2021) investiga a construção de paz local como resposta ao populismo etnonacionalista. A região do Sul da Ásia é uma das regiões menos pacíficas do mundo e recentemente aumentou-se as tensões nesta região. Na Índia, por exemplo, o governo do Partido Bharatiya Janata (BJP) tem promovido políticas de exclusão, atacando muçulmanos e vinculando a cidadania à identidade religiosa (Lei de Emenda da Cidadania). Isso levou a linchamentos, normalização do discurso de ódio e motins religiosos. No Paquistão, extremistas religiosos buscam uma identidade muçulmana sunita homogênea, com discriminação contra minorias religiosas e leis regressivas como a Lei da Blasfêmia (Huda, 2021).

De acordo com o autor, para abordar o populismo etnonacionalista é necessária uma abordagem local de cooperação ambiental, pois essas abordagens conseguem mobilizar a juventude, abordar raízes culturais e religiosas do conflito, construir afinidades, criar formas regionais de identidade e de consistências locais, as quais sejam capazes de apoiar soluções ecológicas para conflitos instáveis, como o da Índia e Paquistão. O trabalho, para tanto, apresenta dois estudos de caso: o da Floresta *Sundarbans* (entre a Índia e Bangladesh) e o do Deserto de Thar (entre a Índia e o Paquistão).

No primeiro caso, há o treinamento de professores para problematizar os discursos históricos de ódio e disseminar teorias de justiça ambiental e interdependência ecológica. No segundo caso, há a troca entre

7. Mineral valorizado bastante utilizado na indústria eletrônica. Ele pode se associar com a columbita, onde são nomeados de columbita-tantalina (de modo abreviado COLtan), possuindo características químicas que suportam o calor sendo fundamentais para a utilização em computadores e automóveis. A mineração do coltan gera diversos conflitos, o Congo é um caso característico.

alunos universitários, vinculando atividades educacionais e iniciativas ambientais, a partir do desenvolvimento de projetos de água e energia no Thar, por meio de parceria com a *South Asian University* (SAU). Diante disso, o resultado demonstra como a solução para a paz, nos casos de conflitos instáveis e históricos, não é possível em um curto período e com soluções normativas ocidentais, como é comumente proposto pelas alternativas *top-down*. As opções viáveis, nestes casos, apresentadas pelo autor, devem considerar vias de construção de paz locais, que se esforcem nas áreas de educação e do meio ambiente (Huda, 2021).

Quando essas abordagens locais falham — seja por dinâmicas internas, interferência externa ou fatores políticos — os riscos incluem a intensificação da exploração de recursos e o agravamento de conflitos comunitários. Diante da prevalência de formas contemporâneas de violência política de natureza não estatal, cresce o interesse por práticas locais de *environmental peacebuilding*, especialmente em temas relacionados à segurança humana e aos meios de subsistência (Ide *et al.*, 2021). Dessa forma, integrar a comunidade local nos projetos é fundamental: não basta elaborar intervenções unilaterais, é necessário estabelecer diálogo com a população afetada, para que a preservação ambiental promova, de fato, condições sustentáveis de paz.

Ao levar em consideração as comunidades locais, também deve-se ter um cuidado especial com a *intersecção de gênero*. Atualmente, dentro do campo de *environmental peacebuilding*, o gênero carece de uma maior integração, sendo ainda pouco debatido. Apesar dos avanços desde a Resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU sobre Mulheres, Paz e Segurança, o tema permanece em posição marginal dentro do campo (Ide *et al.*, 2021). Ainda assim, há alguns estudos que, mediante teorias feministas, propõe uma abordagem crítica sobre perspectivas de gênero nos processos de construção da paz.

De acordo com Yoshida e Céspedes-Báez (2021), a agenda de Mulheres, Paz e Segurança (MPS) e o campo de *environmental peacebuilding* evoluíram separadamente, com poucos esforços voltados à análise abrangente das interconexões entre identidades de gênero e dinâmicas de poder. Contudo, as autoras argumentam que as contribuições feministas são cruciais para aproximar esses dois campos, uma vez que oferecem lentes analíticas mais completas para compreender as complexas formas pelas quais o meio ambiente se entrelaça com conflitos, questões de gênero e ecologias vividas pelas populações afetadas (Metcalf; Thayer, 2024; Yoshida; Céspedes-Báez, 2021).

Embora as mulheres ocupem posições fundamentais como detentoras de saberes tradicionais, lideranças comunitárias e mediadoras de conflitos, elas ainda enfrentam vulnerabilidades específicas no que se refere ao acesso e ao controle de recursos naturais, especialmente em contextos de desigualdade estrutural. Além disso, elas comumente são vistas unicamente como vítimas, e não reconhecidas como agentes ativas na construção da paz (Ide *et al.*, 2021). Nesse sentido, o foco excessivamente estreito da agenda MPS na violência sexual relacionada aos conflitos armados contribui para obscurecer uma consideração mais ampla sobre outras formas de violência (como a violência ecológica e ambiental,

por exemplo), que impactam diretamente os meios de vida das mulheres (Yoshida; Céspedes-Báez, 2021) e diminuem seus papéis em esforços de construção da paz.

Por conseguinte, autoras feministas têm defendido que análises informadas por perspectivas de gênero — especialmente quando articulada a uma abordagem interseccional — são essenciais para evidenciar as diferentes formas como homens e mulheres experimentam os impactos da degradação ambiental, reconhecendo que essas experiências também variam entre grupos sociais e localizações geográficas. Tal abordagem permite visibilizar o papel das mulheres em práticas sustentáveis, na mediação de conflitos e na reconstrução dos vínculos dentro das comunidades locais. Com base nisso, propõe-se que a agenda MPS vá além da vitimização das mulheres e da mera inclusão das mulheres na gestão dos recursos naturais, a fim de considerar as mulheres como protagonistas para a construção da paz ambiental (Yoshida; Céspedes-Báez, 2021).

4 DESAFIOS E CONTRADIÇÕES

Embora environmental peacebuilding tenha como um de seus supostos trunfos a proposta de transcender conflitos ideológicos, por meio da cooperação ambiental frente à ameaça existencial das mudanças climáticas, essa abordagem ainda carece de revisão e aprimoramento, especialmente no que tange aos projetos implementados. Diversas iniciativas, ao invés de contribuir para a proteção ambiental, acabam gerando impactos negativos ao meio ambiente (Sommer; Fassbender, 2024). Entre as principais críticas dirigidas ao campo, destacam-se o caráter liberal e o viés ocidental que muitos projetos acabam por reproduzir.

Nesse sentido, a aplicação de lógicas liberais aos projetos de environmental peacebuilding tem por efeito centrar as discussões no valor de mercado dos recursos naturais. Desse modo, as prioridades e capacidades locais tendem a ser ignoradas, o que compromete o sucesso das iniciativas (Dresse *et al.*, 2019). Assim, ainda que a gestão de recursos naturais possa promover uma paz localizada, tais iniciativas muitas vezes não se expandem para níveis mais amplos e, em certos contextos, podem até minar a paz. Isso se agrava quando são aplicadas por meio de abordagens verticalizadas, nas quais a interação entre os diferentes níveis de governança de recursos naturais aprofunda divisões entre Estado e sociedade ou desestabiliza a coesão social (Johnson; Rodríguez; Hoyos, 2021).

Além dessas críticas, muitos autores apontam a necessidade de maior rigor metodológico, com a adoção de metodologias mais diversas e hipóteses mais bem formuladas (Johnson; Rodríguez; Hoyos, 2021). Soma-se a isso a escassez de conceitos teóricos robustos que articulem de forma clara a relação entre cooperação ambiental e construção da paz (Krampe; Swain, 2021). Um dos pressupostos teóricos da área de environmental peacebuilding é que a cooperação ambiental leva automaticamente à construção da paz mediante efeitos *spillover* (transbordamento). Contudo, Dresse *et al.* (2019) apontam que eles não ocorrem de forma linear, tampouco são politicamente neutros. Ao contrário, podem ser moldados por desigualdades preexistentes, contextos locais e relações

assimétricas entre os atores envolvidos, resultando em trajetórias híbridas cujos resultados nem sempre correspondem às expectativas iniciais.

Dentro desse arcabouço, três pressupostos teóricos principais de *spillover* devem ser questionados. O primeiro diz respeito ao transbordamento entre fronteiras políticas, baseado na noção de que “o meio ambiente não conhece fronteiras”, como nos casos de poluição da água ou mudanças climáticas. Todavia, essa perspectiva ignora as dinâmicas de poder locais e internacionais, bem como os desafios de adaptação institucional entre fronteiras sociopolíticas e ecológicas, como o caso do Chipre, por exemplo (Dresse *et al.*, 2019). Neste exemplo específico, de acordo com Zikos, Sorman e Lau (2015), as fronteiras sociopolíticas do modo como elas são conformadas impactam negativamente na gestão conjunta de água, uma vez que estratégias unilaterais tendem a ser adotadas, ao invés de primar pela cooperação entre os países da região. Assim, para construir uma governança sustentável da água, considerando que as questões ambientais são uma problemática transsocietal, seria necessário estabelecer uma fronteira ecológica. Isso poderia se dar mediante flexibilização das fronteiras sociopolíticas, visando o aumento da cooperação (Zikos; Sorman; Lau, 2015).

Já o segundo pressuposto é o de transbordamento entre setores, sustentado pela interdependência do meio ambiente com áreas como economia, saúde e justiça. Contudo, essa interconexão representa um desafio, pois dificulta a atribuição de causalidade direta entre cooperação ambiental e paz. Por fim, o transbordamento entre escalas envolve a articulação entre níveis local, nacional e internacional. No entanto, essa abordagem corre o risco de reforçar assimetrias existentes, como demonstrado nos casos de Chipre e da cooperação hídrica entre Israel e Palestina (Dresse *et al.*, 2019).

Neste último caso, questiona-se a cooperação em contextos que há grande assimetria de poder e percepções distintas sobre direito e necessidades ambientais, como ocorre no Comitê Conjunto de Água (JWC), no caso de israelo-palestino. Os acordos do regime hídrico funcionaram como instrumento de contenção para apaziguar as demandas palestinas e manter o status quo de Israel na região, que segue dominando a bacia da Cisjordânia. Além disso, o acordo facilita as ambições territoriais e expansionistas de Israel na Cisjordânia e garante a Israel poder de veto sobre as questões aquíferas. A cooperação, neste caso, de acordo com o autor, é uma fachada para a perpetuação da dominação israelense, reforçando as assimetrias de poder o que torna uma cooperação ambiental plena dificilmente executável (Selby, 2013).

Outro ponto de fragilidade do campo é a escassa análise empírica e teórica sobre as interações entre os processos sociais, políticos e ecológicos envolvidos nos projetos de environmental peacebuilding. Temas como a resistência da população civil às intervenções, a instrumentalização política da retórica ambiental e os impactos ambientais concretos muitas vezes são negligenciados. Além disso, a dimensão do poder costuma ser subestimada: as desigualdades históricas, os interesses conflitantes e as relações sociais estabelecidas ao longo dos conflitos frequentemente

dificultam a cooperação ambiental e a gestão sustentável dos recursos naturais, revelando formas de resistência por parte de determinados grupos sociais (Krampe; Swain, 2021).

Além disso, Ide (2020) apresenta uma crítica sistemática ao campo de environmental peacebuilding, utilizando seis pontos que evidenciam seus impactos negativos, referindo-se a eles como os “6Ds”. O primeiro deles é a *despolitização*, que ocorre quando os projetos priorizam soluções técnicas e evitam discussões sobre as causas estruturais dos conflitos. O segundo é o *deslocamento*, que diz respeito à remoção de comunidades locais de suas terras, muitas vezes sem compensações adequadas. O terceiro é a *deterioração em conflito*, que se dá quando os projetos acentuam tensões sociais, étnicas ou de gênero. O quarto é a *deslegitimação do Estado*, que surge quando o governo perde sua autoridade perante a população, por não liderar ou participar efetivamente da implementação das iniciativas. O quinto é a *degradação ambiental*, a qual ocorre quando a exploração de recursos naturais se intensifica, especialmente em zonas de gestão compartilhada. Por fim, o sexto ponto é a *discriminação*, que se refere à marginalização de grupos sociais durante os processos de construção da paz, seja por razões étnicas, sociais ou de gênero (Ide, 2020).

A fim de contornar os efeitos negativos identificados nos “6Ds”, propõe-se uma estratégia multifacetada. Esta envolve a aplicação de avaliações de impacto ambiental e social, acompanhadas de um rigoroso monitoramento externo. Tal fiscalização pode ser exercida por agências doadoras e pela imprensa internacional. Adicionalmente, é imperativo o desenvolvimento de marcos legais nacionais que coíbam práticas discriminatórias e deslocamentos forçados. A estratégia se completa com a promoção de consultas públicas inclusivas e a integração das perspectivas de gênero e de conflito nas etapas mais precoces de cada projeto (Ide, 2020).

Outrossim, autores como Davis *et al.* (2023) destacam a importância de incluir uma perspectiva crítica sobre as dinâmicas de poder na formulação e implementação de projetos de environmental peacebuilding. Para esses autores, é fundamental engajar-se no estudo das causas históricas da marginalização e da desigualdade no acesso aos recursos naturais, a fim de problematizar a origem das injustiças ambientais e transformar os conflitos de forma significativa. Segundo eles, é preciso “passar da lógica da resolução para a compreensão dos conflitos” (Davis *et al.*, 2023), incorporando uma concepção relacional de poder que permita à construção da paz assumir um caráter verdadeiramente transformador e sustentável.

Por fim, é importante destacar que a literatura sobre environmental peacebuilding ainda carece de diversidade. A maioria dos estudos é conduzida por autores homens, com pouca representatividade de pesquisadores oriundos do Sul Global. Essa falta de inclusão pode levar a interpretações parciais ou distorcidas das dinâmicas socioecológicas, reforçando a necessidade de uma colaboração mais plural entre estudiosos de diferentes contextos geográficos, sociais e epistemológicos (Johnson; Rodríguez; Hoyos, 2021).

Em síntese, os desafios enfrentados pela environmental peacebuilding não se limitam às suas limitações técnicas ou operacionais, mas dizem respeito a estruturas mais profundas de poder, desigualdade e

representação. Tornar o campo verdadeiramente transformador exige a incorporação de múltiplas vozes, metodologias críticas e uma atenção constante aos contextos locais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou realizar um apanhado das principais contribuições da literatura sobre o campo de environmental peacebuilding. Como já destacado, em meio ao contexto de crise do clima que o mundo vivencia hoje, é necessário repensar as formas com que lidamos com a economia, a justiça e a segurança. O aumento dos trabalhos sobre environmental peacebuilding representa um ponto de partida relevante para repensar os Estudos para a Paz sob uma perspectiva não apenas mais sustentável. O diálogo desse campo com outros debates na área, particularmente as contribuições de perspectivas feministas e do Sul Global tem desempenhado um papel importante na ampliação e na diversificação do campo.

Apesar de ainda operar, em grande parte, a partir de pressupostos neoliberais e de abordagens dominantes do Norte Global, o campo tem oferecido importantes ferramentas para refletir sobre os vínculos entre meio ambiente e construção da paz. Ainda há lacunas teóricas e empíricas significativas, sobretudo no que diz respeito à inclusão de saberes locais, perspectivas indígenas e ao diálogo com conceitos como resistência civil e reconciliação. O aprofundamento dessas conexões pode contribuir para tornar a environmental peacebuilding mais sensível às dinâmicas territoriais e aos processos históricos que moldam os conflitos socioambientais.

Nesse sentido, dentro dos estudos de environmental peacebuilding é necessário resgatar o entendimento ancestral que discute a relação entre o ser humano e o meio ambiente a partir de uma perspectiva enraizada em identidade e pertencimento, exemplarmente ilustrada por Wangari Maathai quando afirma que:

Ao buscar a restauração do meu continente, estou, literalmente, restaurando a mim mesma [...] porque quem somos está profundamente ligado aos rios e córregos, às árvores e aos vales [...] Estamos lutando pelo futuro de nossos filhos, pelos filhos dos homens e mulheres que cresceram conosco, e pelas futuras gerações de outras espécies (Maathai, 2009, p. 301).

Essa percepção, fortemente relacionada a muitas cosmovisões indígenas, tensiona as concepções dominantes que enxergam o meio ambiente apenas como recurso financeiro. Em vez disso, aponta para compreensões que valorizam o vínculo afetivo, espiritual e político com a terra. Tais contribuições devem ser adotadas para problematizar o campo e permitir que seja uma abordagem que possa garantir a construção de uma paz duradoura e inclusiva. Logo, a environmental peacebuilding pode ser compreendido como um campo emergente e em constante evolução, atravessado por diferentes vertentes e potencialmente capaz de abrir caminhos originais para a construção de alternativas mais justas e inclusivas.

REFERÊNCIAS

- BURT, Murray; KEIRU, Bilha Joy. Strengthening post-conflict peacebuilding through community water-resource management: case studies from Democratic Republic of Congo, Afghanistan and Liberia. **Water International**, [s. l.], v. 36, n. 2, p. 232–241, 2011.
- DAVIS, Katy *et al.* Power in environmental peacebuilding. **World Development Sustainability**, [s. l.], v. 3, p. 100–110, 2023.
- DEUDNEY, Daniel. The case against linking environmental degradation and national security. **Millennium**, vol. 19, n. 3, p. 461–476, 1990.
- DRESSE, Anaïs *et al.* Environmental peacebuilding: Towards a theoretical framework. **Cooperation and Conflict**, [s. l.], v. 54, n. 1, p. 99–119, 2019.
- GALTUNG, Johan. Violence, peace, and peace research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, 167–191, 1969.
- GLEICK, Peter. Environment and security: the clear connections. **Bulletin of the Atomic Scientists**, vol. 47, n. 3, p. 16–21, 1991.
- GOVERNMENT OF COLOMBIA; FARC-EP. **Final Agreement to End the Armed Conflict and Build a Stable and Lasting Peace**. [S. l.: s. n.], 2016. Disponível em: <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final%20ingles.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.
- HOMER-DIXON, Thomas. **Environment, scarcity and violence**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- HUDA, Mirza Sadaqat. An ecological response to ethno-nationalistic populism: grassroots environmental peacebuilding in south Asia. **International Affairs**, [s. l.], v. 97, n. 1, p. 119–138, 2021.
- IBM. **Blockchain**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://www.ibm.com/br-pt/topics/blockchain>. Acesso em: 12 jun. 2025.
- IDE, Tobias. Space, discourse and environmental peacebuilding. **Third World Quarterly**, [s. l.], v. 38, n. 3, p. 544–562, 2017.
- IDE, Tobias. The dark side of environmental peacebuilding. **World Development**, [s. l.], v. 127, p. 104–777, 2020.
- IDE, Tobias. The Impact of Environmental Cooperation on Peacemaking: Definitions, Mechanisms, and Empirical Evidence. **International Studies Review**, [s. l.], v. 21, n. 3, p. 327–346, 2019.
- IDE, Tobias *et al.* The past and future(s) of environmental peacebuilding. **International Affairs**, [s. l.], v. 97, n. 1, p. 1–16, 2021.
- IDE, Tobias; PALMER, Lisa R; BARNETT, Jon. Environmental peacebuilding from below: customary approaches in Timor-Leste. **International Affairs**, [s. l.], v. 97, n. 1, p. 103–117, 2021.
- JOHNSON, Mckenzie F. Fighting for black stone: extractive conflict, institutional change and peacebuilding in Sierra Leone. **International Affairs**, [s. l.], v. 97, n. 1, p. 81–101, 2021.
- JOHNSON, McKenzie F.; RODRÍGUEZ, Luz A.; HOYOS, Manuela Quijano. Intrastate environmental peacebuilding: A review of the literature. **World Development**, [s. l.], v. 137, p. 105–150, 2021.
- JONKER, Alexandra. **Sistema de Informação Geográfica (GIS)**. [S. l.], 2023. Think Tank. Disponível em: <https://www.ibm.com/br-pt/think/topics/geographic-information-system>. Acesso em: 12 jun. 2025.
- KRAMPE, Florian; SWAIN, Ashok. Environmental Peacebuilding. In: RICHMOND, Oliver P.; VISOKA, Gëzim (org.). **The Oxford Handbook of Peacebuilding, Statebuilding, and Peace Formation**. 1. ed. [S. l.]: Oxford University Press, 2021. p. 563–578.
- KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael. From strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies. In: KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael (eds.). **Critical Security Studies: Concepts and Cases**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997, Cap. 2, p. 33–58.
- LEDERACH, Angela Jill. **Feel the grass grow: ecologies of slow peace in Colombia**. Stanford, California: Stanford University Press, 2023.
- MAATHAI, Wangari. **The Challenge for Africa**. New York: Pantheon Books, 2009.
- MAC GINTY, Roger. **International Peacebuilding and Local Resistance: hybrid forms of peace**. London: Routledge, 2011.

- MARCANTONIO, Richard. Environmental violence and enterprise: The outsized role of business for environmental peacebuilding. **Business Horizons**, [s. l.], v. 67, n. 6, p. 685–698, 2024.
- MARCANTONIO, Richard A. Toxic diplomacy through environmental management: A necessary next step for environmental peacebuilding. **World Development Perspectives**, [s. l.], v. 28, p. 100-471, 2022.
- METCALFE, Louis; THAYER, Emily. **Environmental Conflict and Peacebuilding Toolkit**. [S. l.]: International Republican Institute, 2024. Disponível em: <https://www.iri.org/wp-content/uploads/2024/11/Environmental-Conflict-and-Peacebuilding-Toolkit.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.
- MURILLO-SANDOVAL, Paulo J. *et al.* The end of gunpoint conservation: forest disturbance after the Colombian peace agreement. **Environmental Research Letters**, [s. l.], v. 15, n. 3, p. 34-33, 2020.
- NATURE-BASED SOLUTIONS INITIATIVE. **Nature-based Solutions Case Study Search Platform**. [S. l.]: University of Oxford, 2025. Disponível em: <https://casestudies.naturebasedsolutionsinitiative.org/case-search/>.
- OLIVEIRA, Gilberto. Estudos da paz: origens, desenvolvimentos e desafios críticos atuais. **Carta Internacional**, v. 12, n. 1, p.148-172, 2017.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU declara que meio ambiente saudável é um direito humano**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/192608-onu-declara-que-meio-ambiente-saudavel-e-um-direito-humano>. Acesso em: 12 jun. 2025.
- RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom; MIAL, Hugh. **Contemporary Conflict Resolution**. Third Edition. London: Polity, 2011.
- RICHMOND, Oliver. **A Post-Liberal Peace**. London: Routledge, 2011.
- RUETTE-ORIHUELA, Krisna *et al.* Necropolitics, peacebuilding and racialized violence: The elimination of indigenous leaders in Colombia. **Political Geography**, [s. l.], v. 105, p. 102934, 2023.
- SELBY, Jan. Cooperation, Domination and Colonisation: The Israeli-Palestinian Joint Water Committee. **Water Alternatives**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 1–24, 2013.
- SOMMER, Udi; FASSBENDER, Francesca. Environmental Peacebuilding: Moving beyond resolving Violence-Ridden conflicts to sustaining peace. **World Development**, [s. l.], v. 178, p. 106555, 2024.
- SOWERS, Jeannie; WEINTHAL, Erika. Humanitarian challenges and the targeting of civilian infrastructure in the Yemen war. **International Affairs**, [s. l.], v. 97, n. 1, p. 157–177, 2021.
- WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly**, vol. 35, n.2, p. 211-239, 1991.
- WORLD BANK. **Map of Projects**. [S. l.]: Global Program on Nature-Based Solutions for Climate Resilience, 2025. Disponível em: <https://naturebasedsolutions.org/projects>. Acesso em: 12 jun. 2025.
- YOSHIDA, Keina; CÉSPEDES-BÁEZ, Lina M. The nature of Women, Peace and Security: a Colombian perspective. **International Affairs**, [s. l.], v. 97, n. 1, p. 17–34, 2021.
- ZIKOS, Dimitrios; SORMAN, Alevgul H.; LAU, Marisa. Beyond water security: asecuritisation and identity in Cyprus. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, [s. l.], v. 15, n. 3, p. 309–326, 2015.

Integración y convergencia del Perú con la Comunidad Andina, Alianza del Pacífico y MERCOSUR



Integração e convergência do Peru com a Comunidade Andina, Aliança do Pacífico e MERCOSUL

Integration and Convergence of Peru with the Andean Community, Pacific Alliance and MERCOSUR

Alan Fairlie Reinoso¹
Ariana Figueroa Cornejo²
Paula Paredes Quintana³
DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13.n2.97

Enviado em: 19 de março de 2025
Aceito em: 13 de fevereiro de 2026

RESUMEN

Este artículo evalúa si los acuerdos de integración sur-sur —la Comunidad Andina (CAN), la Alianza del Pacífico (AP) y el MERCOSUR— han contribuido a la diversificación productiva y exportadora del Perú entre 2002 y 2021. El análisis combina indicadores de complementariedad comercial, comercio intraindustrial y ventajas comparativas reveladas con estimaciones econométricas de eficiencia exportadora y convergencia económica. Los resultados muestran que el Perú mantiene una marcada complementariedad comercial con los países de la CAN y la AP, así como vínculos intraindustriales con potencial para expandir encadenamientos productivos y aumentar el valor agregado exportado. No obstante, no se encuentran evidencias de convergencia económica con ninguno de los bloques, lo que revela brechas estructurales persistentes y limitaciones en la capacidad de los acuerdos actuales para reducir las asimetrías productivas. El estudio concluye que, aunque la integración sur-sur ofrece condiciones favorables para la diversificación, su impacto depende del avance hacia una integración profunda que articule políticas comerciales, industriales, tecnológicas y de

1. Profesor Principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Coordina el Grupo Tinkuy: Sociedad, Energía, Territorio y Cambio Climático, y es investigador del INTE y del CISEPA. Es miembro de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), CLACSO y GRIDALE, y Chair de la Sección Unión Europea–América Latina de LASA. Ha colaborado con instituciones como la Comunidad Andina (CAN), el BID/INTAL, la Fundación EULAC, la OIT y la Fundación Carolina., Pontificia Universidad Católica del Perú, afairli@pucp.edu.pe, <https://orcid.org/0000-0001-7584-2374>

2. Economista por la Pontificia Universidad Católica del Perú, especializada en seguridad alimentaria, desarrollo sostenible y economía ambiental. Es integrante del Grupo Tinkuy: Sociedad, Energía, Territorio y Cambio., Pontificia Universidad Católica del Perú, a20191669@pucp.edu.pe, <https://orcid.org/0009-0004-1929-8836>

3. Economista por la Pontificia Universidad Católica del Perú y actualmente se desempeña como Junior Technical Advisor en GIZ Perú, donde trabaja en proyectos de adaptación al cambio climático y financiamiento climático. Su trabajo se centra en resiliencia climática, políticas ambientales y cooperación para el desarrollo., Pontificia Universidad Católica del Perú, paula.paredesq@pucp.edu.pe, <https://orcid.org/0000-0001-9110-5593>

infraestructura. Se argumenta que la integración regional puede desempeñar un papel estratégico en el desarrollo del Perú si se fortalecen los instrumentos destinados a reducir disparidades productivas y mejorar la inserción en cadenas de valor intrarregionales.

Palabras Claves: integración sur-sur; diversificación productiva; complementariedad comercial; convergencia económica; Perú.

RESUMO

Este artigo analisa em que medida os acordos de integração sul-sul —especialmente a Comunidade Andina (CAN), a Aliança do Pacífico (AP) e o MERCOSUL— contribuíram para a diversificação produtiva e exportadora do Peru entre 2002 e 2021. Utilizam-se indicadores de complementaridade comercial, comércio intraindustrial e vantagens comparativas reveladas, combinados com estimativas econométricas de eficiência exportadora e convergência econômica. Os resultados mostram que o Peru apresenta elevada complementaridade comercial e vínculos intraindustriais significativos com os países da CAN e da AP, o que revela potencial para a expansão de encadeamentos produtivos e para o incremento do valor agregado exportado. No entanto, não se observam evidências de convergência econômica com nenhum dos blocos analisados, indicando a persistência de assimetrias estruturais que os acordos atuais não têm conseguido superar. Conclui-se que, embora a integração sul-sul ofereça condições favoráveis para a diversificação produtiva, seu impacto depende do avanço rumo a uma integração profunda, que articule políticas comerciais, industriais, tecnológicas e de infraestrutura. O estudo demonstra que a integração regional pode desempenhar um papel estratégico para o desenvolvimento peruano, desde que acompanhada por instrumentos capazes de reduzir disparidades produtivas.

Palavras-chave: integração sul-sul; diversificação produtiva; complementaridade comercial; convergência econômica; Peru.

ABSTRACT

This article examines whether South–South integration agreements —specifically the Andean Community (CAN), the Pacific Alliance (PA), and MERCOSUR— have contributed to Peru’s productive and export diversification between 2002 and 2021. Indicators of trade complementarity, intra-industry trade, and revealed comparative advantages are combined with econometric estimates of export efficiency and economic convergence. The findings show that Peru exhibits strong trade complementarity and significant intra-industry linkages with CAN and PA members, revealing substantial potential to expand regional value chains and increase exported value added. However, no evidence of economic convergence is observed with any of the blocs, indicating persistent structural asymmetries that current agreements have not resolved. The study concludes that, although South–South integration provides favorable conditions for diversification, its effective impact depends on advancing toward deep integration through coordinated trade, industrial, technological, and infrastructure policies. The results highlight that regional integration can play a strategic role in Peru’s development, provided that institutional mechanisms are strengthened to reduce productive disparities.

Keywords: South–South integration; productive diversification; trade complementarity; economic convergence; Peru.

1 INTRODUCCIÓN.....

La evolución reciente del sistema internacional ha reconfigurado los patrones de inserción comercial de los países en desarrollo. La fragmentación del orden económico global, el resurgimiento del proteccionismo y las tensiones entre grandes potencias han contribuido a la crisis del multilateralismo (Brown, 2023; Sanahuja, 2022). En América Latina, esta coyuntura ha renovado el interés por los acuerdos de integración como instrumentos para fortalecer capacidades productivas, ampliar mercados y reducir la dependencia de socios extrarregionales.

Desde inicios de los años 2000, el Perú ha profundizado su red de acuerdos comerciales. Para 2024, cuenta con 22 acuerdos vigentes que otorgan acceso preferencial a 58 mercados. Hay tres iniciativas regionales importantes: la Comunidad Andina (CAN), la Alianza del Pacífico (AP) y el MERCOSUR. Estos bloques difieren en su diseño institucional y en sus niveles de armonización normativa, pero constituyen plataformas heterogéneas, donde la complementariedad podría facilitar la diversificación.

El debate sobre los efectos de la integración es complejo. Laget et al. (2018) sostienen que los acuerdos profundos pueden generar beneficios significativos cuando promueven regulaciones comunes, facilitan el comercio de servicios y fortalecen el clima de inversión. Asimismo, la literatura crítica subraya que la apertura comercial sin coordinación productiva reproduce asimetrías, limita el desarrollo de industrias locales y reduce el espacio para aplicar políticas industriales (Rodrik, 2018; Stiglitz, 2017). En este contexto, la integración sur-sur ofrece un marco para impulsar la competitividad regional.

América Latina presenta, sin embargo, un bajo nivel de comercio intrarregional, cercano al 14 % del total exportado. La CEPAL advierte que fortalecer la integración regional es esencial para enfrentar un entorno global más incierto y aprovechar la complementariedad entre países con estructuras productivas afines (Esquivel, 2025). Este diagnóstico resulta relevante para el Perú, cuya canasta exportadora continúa concentrada en bienes primarios y muestra limitados avances en encadenamientos productivos intrarregionales.

En este marco, el presente estudio analiza las relaciones comerciales del Perú con la CAN, la AP y el MERCOSUR entre 2002 y 2021 para responder a una pregunta central: ¿en qué medida la integración sur-sur ha contribuido a la diversificación productiva y exportadora del Perú? A través de indicadores de complementariedad, comercio intraindustrial y ventajas comparativas, así como de estimaciones econométricas de eficiencia exportadora y convergencia económica, se construye evidencia empírica al respecto.

2 REVISIÓN DE LITERATURA.....

2.1 Globalización, reconfiguraciones políticas e integración

Brown (2023) sostiene que el colapso de los marcos predominantes de la pos-Guerra Fría —la unipolaridad estadounidense y el paradigma neoliberal— ha dado paso a un entorno más fragmentado. Así, la

cooperación intergubernamental equilibrada se convierte en un mecanismo indispensable para mitigar los riesgos de la fragmentación y fortalecer la capacidad negociadora de los países en desarrollo. La integración regional, por tanto, no es solo un instrumento económico, sino también un componente de la arquitectura geopolítica que permite articular respuestas colectivas frente a la volatilidad global.

Las recomendaciones recientes de la CEPAL se inscriben en esta misma lógica. Sostiene que América Latina debe profundizar su integración económica y diversificar sus vínculos comerciales para reducir vulnerabilidades y aumentar su competitividad. Asimismo, subraya que el comercio intrarregional —hoy apenas 14 %— podría expandirse mediante proyectos de conectividad y corredores logísticos, los cuales resultan cruciales en un entorno global más incierto (Esquivel, 2025). En este marco, la región solo podrá aumentar su resiliencia si avanza hacia una integración profunda capaz de articular políticas de productividad, innovación y diversificación.

La integración regional, así entendida, se convierte en una herramienta para construir capacidades productivas y para disputar espacios en sectores de mayor valor agregado. Salazar-Xirinachs (2024). Sanahuja (2017, 2022) coincide en que la crisis estructural de la globalización —marcada por el ascenso de China, la pérdida de dinamismo de las democracias liberales y el debilitamiento de la gobernanza global— abre oportunidades para estrategias de inserción más inclusivas. Sin embargo, estas solo pueden materializarse si América Latina adapta sus políticas a un sistema caracterizado por tensiones regulatorias, proteccionismo selectivo y competencia tecnológica entre grandes potencias.

Rodrik (2018) subraya los costos socioeconómicos que enfrentan las economías en desarrollo cuando se abren sin resguardos; Stiglitz (2017) advierte que muchos acuerdos norte-sur han trasladado beneficios desproporcionados hacia empresas multinacionales; y Wade (2018) subraya la inconsistencia de potencias que promueven aperturas externas mientras aplican políticas proteccionistas internas. Para el caso peruano, estos argumentos adquieren relevancia considerando que, hacia 2024, el país mantiene 22 acuerdos comerciales que otorgan acceso preferencial a 58 mercados (CCEX, 2025), sin que ello haya modificado sustantivamente su estructura exportadora.

En contraste, los acuerdos sur-sur ofrecen un marco institucional más adecuado para reducir asimetrías y promover diversificación. Laget et al. (2018) muestran que la integración profunda —que incluye disciplinas regulatorias, facilitación del comercio, armonización normativa y cooperación productiva— genera beneficios mayores que la sola liberalización arancelaria.

Mattoo, Rocha y Ruta (2020) muestran que los acuerdos profundos —los que incluyen normas sobre servicios, inversión, competencia, propiedad intelectual y procedimientos aduaneros vinculantes— son los que generan efectos económicos sustantivos, pues reducen costos transfronterizos que no pueden abordarse solo mediante la eliminación de aranceles. Estos autores destacan que este tipo de acuerdos es excepcional entre países en desarrollo; y la Alianza del Pacífico constituye uno de los pocos

casos Sur-Sur que se aproxima a este estándar. El análisis debe contrastar la relación Perú-AP con la CAN y el MERCOSUR: cada uno encarna grados distintos de profundidad regulatoria y, por tanto, diferentes posibilidades para impulsar procesos de diversificación y convergencia.

Los TLC con economías avanzadas han ampliado el acceso a mercados, pero no han revertido la concentración exportadora. En cambio, los acuerdos sur-sur muestran un potencial más claro para desarrollar industrias intensivas en conocimiento, mejorar la estabilidad frente a shocks globales y favorecer procesos de complementariedad y convergencia entre socios. En un sistema internacional crecientemente fragmentado, estos acuerdos ofrecen una plataforma colectiva para enfrentar restricciones estructurales persistentes —infraestructura deficiente, brechas institucionales y heterogeneidad productiva— que la integración abierta no ha logrado resolver (Rodrik, 2018).

Finalmente, este debate se vincula con la discusión más amplia sobre los márgenes de autonomía estratégica en regiones periféricas. Mientras Europa debate mecanismos de “autonomía estratégica abierta”, en América Latina se ha reactivado la noción de un “no alineamiento activo” como marco para gestionar la creciente competencia entre potencias. Para el Perú, evaluar empíricamente los patrones de complementariedad, el comercio intraindustrial y el grado de profundidad institucional de sus acuerdos sudamericanos, es un insumo central para evaluar posibilidades de complementariedad y diversificación, y los márgenes de maniobra desde el plano comercial.

2.2 Acuerdos comerciales latinoamericanos

La CAN presenta avances en la liberalización de los bienes y en la creación de un marco normativo para servicios e inversiones. Sin embargo, Fairlie (2022) advierte que persisten barreras no arancelarias, como requisitos sanitarios discrecionales, que limitan el desarrollo de cadenas regionales. Esta tensión entre logros formales y obstáculos prácticos en la CAN justifica evaluar su eficacia como plataforma para la diversificación, objetivo explícito de esta investigación (CEPAL, 2021).

Al respecto, Durán y Cracau (2016) evalúan el impacto de la AP, identificando limitaciones estructurales: la ausencia de una estrategia coordinada hacia Asia-Pacífico y la interdependencia comercial insuficiente entre sus miembros.

CEPAL (2018) examina las relaciones comerciales entre la AP y el MERCOSUR. El informe reconoce la baja interdependencia comercial, aunque resalta el potencial del comercio intraindustrial en sectores como el automotor.

2.3 Diversificación productiva y exportadora

La relación entre diversificación y estabilidad económica ha sido ampliamente documentada. Hesse (2008) muestra que aquellos países con una canasta de exportaciones reducida suelen sufrir inestabilidad debido a una demanda mundial inelástica e inestable, por lo que la diversificación de las mismas es una forma de aliviar estas limitaciones concretas. Asimismo, aquellos países más pequeños y con abundancia de recursos

tienden a estar menos diversificados.

Giri et al. (2019) señalan factores asociados a una mayor diversificación de las exportaciones: mejores niveles de capital humano, mayor apertura al comercio, instituciones de mayor calidad, sector financiero desarrollado y mejor infraestructura (productiva y de transporte).

Boschma et al. (2017) añaden una perspectiva geoeconómica: una región tiende a reproducir en gran medida su base de capacidades preexistentes, diversificándose hacia actividades relacionadas. Simultáneamente, replica el conocimiento, las instituciones y los intereses arraigados en su régimen sociotécnico, lo que influye en la trayectoria de su desarrollo.

2.4 Cadenas de valor y diversificación exportadora

Durán (2018) utilizó la matriz insumo producto andina para la identificación de sectores con mayor vínculo productivos a nivel bilateral y subregional y de comercio en valor agregado en la producción exportada. Ello permite mapear oportunidades de integración vertical como: la conformación clústeres en sectores con mayor potencial intraindustrial, la convergencia regulatoria y avances coordinados en la facilitación del comercio.

Tello (2021) cuantifica el impacto de las cadenas de valor complejas en la CAN, demostrando que incrementan las etapas productivas y generan un aumento del empleo formal respecto a cadenas simples.

Moncarz et al. (2021) identifican barreras estructurales el adecuado desempeño en los sectores agrícola y manufacturero, entre ellos los altos costos comerciales y la baja proximidad entre países, lo que limita el comercio intrarregional. La región se caracteriza por una marcada heterogeneidad, con un MERCOSUR más proteccionista, una CAN de desempeño intermedio y una mayor apertura en Centroamérica.

Navarro-Soto et al. (2023), muestran en cuatro acuerdos comerciales (MERCOSUR, UE, EFTA y CAN) que la eficiencia peruana se mantuvo estable, impulsada por productos no tradicionales (químicos, metal-mecánicos) y la reducción de la “distancia institucional” (medida mediante indicadores de rendición de cuentas y control de corrupción).

Con base a lo previamente discutido, es posible afirmar que la fragmentación geoeconómica global y las asimetrías estructurales han reconfigurado una serie de desafíos para la convergencia económica en países en desarrollo. Frente a este escenario, la integración regional emerge como posible estrategia para mitigar riesgos, promover sinergias productivas y avanzar hacia una convergencia resiliente.

2.5 Convergencia económica

La convergencia económica, entendida como el proceso mediante el cual las economías menos desarrolladas reducen brechas de productividad y bienestar respecto a economías avanzadas, ha sido ampliamente analizada en la literatura. Barro y Sala-i-Martin (1992) establecieron las bases teóricas al postular que este fenómeno se sustenta en la difusión tecnológica, los flujos de capital y la transferencia de conocimientos.

Rodrik (2018) amplía este marco, destacando que dichos mecanismos permiten a las economías en desarrollo acelerar su crecimiento mediante la adopción de innovaciones ya probadas en contextos avanzados. Desde la política económica, Acemoğlu y Robinson (2012) argumentan que la convergencia puede ser impulsada por reformas institucionales, liberalización comercial y atracción de inversión extranjera directa, factores que facilitan la integración a mercados globales.

No obstante, la evidencia empírica revela obstáculos estructurales. El Banco Mundial (Goldberg et.al. 2010; Cirera et.al., 2022) identifica tres barreras críticas —instituciones frágiles, infraestructura deficiente y capital humano insuficiente— que limitan la capacidad de absorción tecnológica. Estas restricciones explican las diferencias regionales: mientras Asia Oriental logró converger a través de inversiones en educación e industrialización, África Subsahariana enfrenta estancamiento, impulsado por desigualdades históricas y alta vulnerabilidad a shocks externos (Hausmann, Pritchett y Rodrik, 2005).

Si bien la convergencia teóricamente se nutre de flujos tecnológicos y capitales, su materialización exige también marcos institucionales sólidos y favorables. Los acuerdos comerciales regionales emergen aquí como herramientas posibles, que pueden contribuir a superar obstáculos estructurales.

3 METODOLOGÍA.....

Para construir evidencia empírica sobre las relaciones comerciales del Perú con los miembros de los bloques de integración sudamericanos, se estiman los índices la complementariedad productiva, ventajas comparadas, comercio intraindustrial.

Luego, se hace una estimación econométrica de la eficiencia de las exportaciones peruanas con sus socios latinoamericanos. Y, finalmente, una estimación sobre la convergencia o no que se ha producido en los últimos años.

Con este conjunto de indicadores y cálculos, se busca identificar sectores productivos donde se pueda impulsar la complementariedad y diversificación productiva del Perú con sus socios latinoamericanos, en el contexto de los acuerdos de integración regional. Pero también, mostrar las limitaciones existentes, que nos llevan al debate no solo de la inserción externa o procesos de integración en que participamos, sino de la estrategia de desarrollo misma.

3.1 Índices

Se hará el cálculo de los índices de ventajas: comparativas reveladas, intensidad comercial, concentración de Hirschmann-Herfindahl, complementariedad comercial y de comercio intraindustrial Grubel-Lloyd.

Índice de Ventajas Comparativas Reveladas: mide la especialización de un país en la exportación de productos específicos en comparación con el promedio mundial, permitiendo identificar sectores en los que un país tiene una ventaja competitiva, lo que es útil para la formulación

de políticas comerciales y estrategias industriales (Balassa, 1965; Vollrath, 1991; Hinloopen y van Marrewijk, 2001; Laursen, 2015).

Figura 1 – Ecuación para estimar el Índice de Ventajas Comparativas Reveladas

$$VCR_{ij} = \left[\left(\frac{X_{ij}}{X_j} \right) / \left(\frac{X_i}{X} \right) \right] * 100$$

X_{ij} = exportaciones del producto i desde el país j

X_j = exportaciones totales desde el país j

X_i = exportaciones del producto i desde todo el mundo

X = exportaciones totales desde todo el mundo

VCR_{ij} = índice de VCR del país j para el producto i

Fuente: Hinloopen y van Marrewijk, 2001; Laursen, 2015GG

Al calcular el índice de VCR para cada sector y bloque comercial (la CAN, la AP y el MERCOSUR), se identifican los sectores donde Perú posee ventajas comparativas respecto a su contraparte. Esto permite evaluar la correspondencia entre la estructura exportadora peruana y las demandas de los bloques comerciales, elemento clave para sostener una eventual complementariedad productiva.

Índice de Intensidad Comercial: Índice de Intensidad Comercial: mide la importancia relativa del comercio entre dos países en comparación con su comercio total, siendo valioso para identificar socios comerciales clave y evaluar la fuerza de las relaciones comerciales bilaterales (Drysdale y Garnaut, 1982; Frankel y Rose, 1998; Gnidchenko y Salnikov, 2021).

Figura 2 – Ecuación para estimar el Índice de Intensidad Comercial

$$I_{ij} = \left(\frac{X_{ij}}{X_i} \right) / \left(\frac{M_j}{M_w} \right)$$

X_{ij} = exportaciones del país i al país j

X_i = exportaciones del país i

M_j = importaciones de j

M_w = importaciones mundiales

Fuente: Gnidchenko y Salnikov, 2021

Este índice contribuye a evaluar las posibilidades de diversificación al señalar oportunidades para reorientar los flujos comerciales hacia países con baja intensidad pero alto potencial complementario.

Índice de Concentración de Hirschmann-Herfindahl: Índice de Concentración de Hirschman-Herfindahl: mide el grado de concentración o diversificación en la estructura comercial de un país. Una alta concentración indica dependencia de unos pocos productos o mercados, lo que aumenta la vulnerabilidad a shocks externos (Hirschman, 1945; Herfindahl, 1950; Rhoades, 1993; Brezina et.al., 2016).

Figura 3 – Ecuación para estimar el Índice de Concentración de Hirschmann-Herfindahl

$$H_j = \sqrt{\sum (x_i/X_t)^2}$$

x_i = exportaciones del producto i del país j

X_t = exportaciones totales del país j

Fuente: Rhoades, 1993; Brezina et.al., 2016

Índice de Complementariedad Comercial: Identifica oportunidades comerciales potenciales al comparar el perfil de exportaciones de un país con el perfil de importaciones de otro (Michaely, 1996; Yeats, 1998; Zheng et.al. 2020; Hosein y Khadan, 2021).

Se deriva a partir del índice de ventajas comparativas reveladas propuesto por Balassa.

Figura 4 – Ecuación para estimar el Índice de Complementariedad Comercial

$$C_{ij} = \sum_s \left[\frac{x_i^s}{t_w^s} * \frac{m_j^s}{t_w^s} * t_w^s \right]$$

X_{si} , es la participación del bien s en las exportaciones de i (X_{si}/X_i)

M_{sj} = participación del bien s en las importaciones de j (M_{sj}/M_j)

t_w = participación del bien s en las importaciones mundiales (neta de las importaciones de i)

$$t_w^s = \sum_{k \neq i} M_k^s / \sum_s \sum_{k \neq i} M_k^s = M_w^s / M_w$$

Fuente: Zheng et.al. 2020; Hosein y Khadan, 2021

Este índice contribuye al objetivo de analizar complementariedades productivas al identificar sectores donde la oferta peruana coincide con la demanda de los bloques; y exponer áreas prioritarias para encaadenamientos productivos regionales, esenciales para una diversificación sostenible a través del tiempo.

Índice de Comercio intraindustrial Grubel-Lloyd: mide el grado de comercio intraindustrial, es decir, cuando un país exporta e importa productos de un mismo sector industrial. Un alto nivel de comercio intraindustrial indica una integración comercial avanzada y especialización (Grubel y Lloyd, 1975; Greenaway y Milner, 1986; Fontagné y Freudenberg, 1997; Brühlhart, 2009; Gallucci et.al. 2019).

Figura 5 – Ecuación para estimar el Índice de Comercio intraindustrial Grubel-Lloyd

$$I = [(X_i + M_i) - |X_i - M_i|] / (X_i + M_i) * 100$$

X_i = exportaciones del sector i

M_i = importaciones del sector i

Fuente: Brühlhart, 2009; Gallucci et.al. 2019

De este modo, se podrá explorar el nivel de integración vertical dentro de los bloques y señalar sectores con potencial para profundizar cadenas de valor regionales, clave para reducir la dependencia de *commodities*.

Los datos empleados para los cálculos corresponden a la base abierta de la Organización Mundial del Comercio: TradeMap, para los años 2002-2021, en el caso de bienes de los 97 sectores ⁴(2 dígitos), donde la unidad es miles de dólares americanos (USD).

De forma complementaria a los índices previamente estimados, en una segunda etapa, el estudio estima la eficiencia de las exportaciones del Perú con los países miembro de los bloques comerciales mencionados, y las posibilidades de convergencia.

3.2 Eficiencia

En una segunda etapa, se evaluó el nivel de eficiencia de las exportaciones peruanas con respecto a cada país miembro a través de un modelo de gravedad de frontera estocástica ampliada siguiendo a Navarro-Soto et al. (2023) para el periodo 2002-2021. Se estima la siguiente ecuación:

Figura 6 – Ecuación para estimar el Modelo de Gravedad de Frontera Estocástica

$$\begin{aligned} \ln EXP_{it} = & \beta_0 + \beta_1 \ln PBI_{it} + \beta_2 \ln PBI_{jt} + \beta_3 \text{Landlocked}_i + \beta_4 \text{Lengua_comun}_i \\ & + \beta_5 \ln WDist_{ji} \\ & + \beta_6 \text{Area}_i + \beta_7 \text{POP}_{it} + \beta_8 \text{POP}_{jt} + \beta_9 \text{Border}_i + \beta_{10} \text{ER}_{ji,t} \\ & + \varepsilon_{ijt} \end{aligned} \quad (1)$$

Fuente: Elaboración propia, con base en Navarro-Soto et al. (2023)

4. Se puede visualizar los 97 sectores en https://www.trademap.org/Product_SelCountry_TS.aspx?nvpm=1%-7c604%7c%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c2%7c2%7c1%7c1%7c%7c1

Donde la variable dependiente son las exportaciones del Perú con respecto a los países miembro de los bloques comerciales, en dólares estadounidenses. Las variables independientes corresponden al PBI del Perú, el PBI de cada país miembro⁵ y variables del modelo de gravedad como lo son la variable dummy *landlocked* (país o región rodeada de tierra), lengua común entre el Perú con el país miembro, la distancia ponderada en kilómetros entre el Perú con el país miembro, el área del país miembro medida en km², la población del Perú, la población del país miembro, la variable dummy si es que comparten límite geográfico y el tipo de cambio (determinada por el tipo de cambio promedio anual del Perú/tipo de cambio promedio anual del país miembro), y finalmente el término de error convencional que es aleatorio y sigue una distribución normal, con media 0 y varianza (sigma v2).

La eficiencia estimada de las exportaciones se calcula en la siguiente ecuación:

Figura 7 – Ecuación para estimar la Eficiencia de Exportaciones

$$Exp_efficiency_{ijt} = \exp(u_i) \quad (2)$$

Fuente: Elaboración propia, con base en Navarro-Soto et al. (2023)

Donde el término de error es la diferencia logarítmica entre el valor potencial de las exportaciones y el valor actual. En este sentido el porcentaje del resultado obtenido ayuda a explicar cuánto sería el incremento de las exportaciones actuales si es que los insumos fueran completamente eficientes.

Posterior a las dos primeras, en la tercera etapa se realiza pruebas de convergencia del Perú con sus socios comerciales regionales.

3.3 Convergencia

Carlino & Mills (1993) señalan que para que exista convergencia debe verificarse la existencia de la convergencia beta y también, la convergencia estocástica. Según Barro y Sala-i-Martin (1995), podemos decir que un grupo de economías muestran convergencia beta, si al analizar una regresión con la variable dependiente de la tasa de crecimiento y la variable independiente del ingreso inicial, y el coeficiente de la variable dependiente es negativo. La convergencia beta es derivada de una regresión del cambio en el logaritmo del PBI per cápita $\Delta \log(\text{GDPpc}_{i,t})$, en el logaritmo del PBI per cápita del periodo inicial en el país i $\log(\text{GDPpc}_{i,t-1})$:

Figura 8 – Ecuación para estimar Convergencia Beta

$$\Delta \log(\text{GDPpc}_{i,t}) = \alpha_t + \beta_t \log(\text{GDPpc}_{i,t-1}) + \epsilon_{i,t}, \quad (3)$$

Fuente: Elaboración propia, con base en Carlino y Mills (1993)

5. Recoge la oferta y el PBI del país destino recoge la demanda potencial.

Finalmente, estimamos la convergencia estocástica. Para ello, se utilizan las pruebas de raíz unitaria: Dickey-Fuller Aumentado (ADF) y Phillips-Perrón (PP). Además, se considera la estacionariedad como condición necesaria de convergencia (Fernández et.al, 1997). Es decir, que las pruebas determinarán si hay convergencia; es decir si no se rechaza la hipótesis nula de raíz unitaria, significa que no hay estacionariedad, por lo que no habría convergencia tampoco.

4 RESULTADOS

Del cálculo de los principales índices de comercio (ventajas comparativas, complementariedad e intraindustrial), modelos de eficiencia exportadora y pruebas de convergencia económica, se obtuvo lo siguiente:

4.1 Indicadores comerciales

4.1.1 Perú – Bolivia

Se encuentra un elevado número de sectores con ventajas comparativas reveladas (72 de 97), destacándose la pesca, los productos de caucho y los textiles. En el ámbito del comercio intraindustrial, los sectores más relevantes corresponden a la industria láctea, la agricultura y el calzado. Por su parte, la especialización interindustrial se manifiesta en un amplio espectro de actividades, que abarcan desde productos de origen animal hasta instrumentos musicales. Asimismo, este patrón de especialización interindustrial se extiende a sectores como la seda, el tabaco, las plantas vivas, el níquel y el estaño, entre otros.

El índice de concentración resalta la importancia estratégica de los combustibles minerales, los plásticos, y las fundiciones de hierro y acero. En cuanto a la complementariedad económica, esta se evidencia en minerales, actividades agrícolas y sectores no tradicionales.

Finalmente, el índice de intensidad comercial subraya la relevancia de los productos derivados del níquel, la pasta de madera, los equipos de relojería no tradicionales y los productos químicos orgánicos.

Tabla 1. Resultados Perú-Bolivia

Índice		Descripción	Promedio 2002-2021
Ventajas Comparativas	'03	Pescados y crustáceos, moluscos y demás	143 965.0
	'13	Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales	143 271.3
	'55	Fibras sintéticas o artificiales discontinuas	135 421.9
Comercio Intraindustrial	'68	Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, amianto (asbesto), mica o materias análogas	79.07
	'36	Pólvora y explosivos; artículos de pirotecnia; fósforos (cerillas); aleaciones pirofóricas	69.71
	'04	Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal	66.11
Concentración	'72	Fundición, hierro y acero	0.0242
	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	0.0169
	'39	Plástico y sus manufacturas	0.0123
Complementariedad	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	0.0742
	'23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	0.0398
	'71	Perlas finas (naturales) o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos	0.0328
Intensidad	'75	Níquel y sus manufacturas	94 406
	'89	Barcos y demás artefactos flotantes	12 336
	'99	Materias no a otra parte especificadas	8 974

Fuente: Elaboración propia

4.1.2 Perú – Colombia

El análisis revela un menor número de sectores con ventajas comparativas reveladas (40 de 97), destacándose el estaño, los textiles, el zinc y los minerales metalíferos, los cuales representan una proporción significativa de las exportaciones totales. En cuanto al comercio intraindustrial, los sectores con mayor dinamismo corresponden a los preparados a base de cereales, la confección de prendas, el vidrio y las manufacturas de cuero. Por otro lado, la especialización interindustrial abarca actividades como la producción de tabaco, las manufacturas de paja, la seda, el níquel y las armas.

El índice de concentración comercial resalta la importancia estratégica del cobre, los plásticos, el zinc y los combustibles minerales en la estructura bilateral. En materia de complementariedad económica, esta

se consolida en sectores clave como la agricultura, el cobre y los combustibles minerales. Asimismo, el índice de intensidad comercial subraya la relevancia del níquel, la carne, los relojes no tradicionales y las actividades editoriales.

Tabla 2. Resultados Perú-Colombia

Índice		Descripción	Promedio 2002-2021
Ventajas Comparativas	'80	Estaño y sus manufacturas	1 883 782.2
	'51	Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin	859 494.5
	'79	Zinc y sus manufacturas	193 562.0
Comercio Intraindustrial	'19	Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de pastelería	84.59
	'61	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	76.52
	'95	Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes y accesorios	75.35
Concentración	'74	Cobre y sus manufacturas	0.0479
	'39	Plástico y sus manufacturas	0.0090
	'79	Zinc y sus manufacturas	0.0061
Complementariedad	'23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	0.173
	'74	Cobre y sus manufacturas	0.057
	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	0.038
Intensidad	'75	Níquel y sus manufacturas	448
	'02	Carne y despojos comestibles	337
	'91	Aparatos de relojería y sus partes	144

Fuente: Elaboración propia.

4.1.3 Perú – Ecuador

Se observa un número significativo de sectores con ventajas comparativas reveladas (70 de 97), destacándose el estaño, los minerales metálicos y el zinc. En cuanto a la especialización interindustrial, esta abarca un amplio espectro de actividades, que incluyen desde la producción de carne, armas y municiones, seda, peletería y confecciones, hasta la fabricación de paraguas y sombrillas, níquel, manufacturas de estaño e instrumentos musicales.

Por otro lado, los sectores de muebles, café y preparaciones alimenticias diversas presentan una mayor proximidad a patrones de especialización intraindustrial. El índice de concentración comercial identifica como sectores clave los residuos de las industrias alimentarias, la agricultura, los combustibles minerales, los plásticos y el cobre. En materia de complementariedad económica, esta se consolida en áreas como los

residuos alimentarios, la agricultura, los combustibles minerales, las frutas y el cobre.

Asimismo, el índice de intensidad comercial subraya la relevancia del níquel, el corcho, los objetos de arte no tradicionales y la carne.

Tabla 3. Resultados Perú-Ecuador

Índice		Descripción	Promedio 2002-2021
Ventajas Comparativas	'80	Estaño y sus manufacturas	1 788 759.1
	'26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	84 650.8
	'81	Los demás metales comunes; cermets; manufacturas de estas materias	79 057.3
Comercio Intraindustrial	'94	Muebles; mobiliario médico quirúrgico; artículos de cama y similares; aparatos de alumbrado	77.19
	'09	Café, té, yerba mate y especias	71.48
	'21	Preparaciones alimenticias diversas	71.35
Concentración	'23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	0.0450
	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	0.0150
	'39	Plástico y sus manufacturas	0.0058
Complementariedad	'23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	0.292
	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	0.105
	'08	Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías	0.043
Intensidad	'81	Los demás metales comunes; cermets; manufacturas de estas materias	6 709
	'75	Níquel y sus manufacturas	2 933
	'89	Barcos y demás artefactos flotantes	1 211

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se exponen los resultados del análisis de las ventajas comparativas, el comercio intraindustrial, la concentración, la complementariedad y la intensidad, aplicados a la relación comercial entre Perú y los miembros de la AP.

4.1.4 Perú – Chile

En el período estudiado, hay un moderado número de sectores con ventajas comparativas reveladas (54 de 97), destacándose el estaño, el zinc, el café, el té y los textiles. En cuanto al comercio intraindustrial, los sectores predominantes corresponden a las preparaciones a base de cereales, los tejidos de punto y las herramientas especializadas. Por otro

lado, la especialización interindustrial se manifiesta en actividades como la producción de armas y municiones, las fibras textiles vegetales y la peletería y confecciones.

El índice de concentración comercial identifica a los minerales metalíferos, los combustibles minerales, los plásticos y los productos químicos inorgánicos como los sectores de mayor peso en la dinámica bilateral. En materia de complementariedad económica, esta se destaca en minerales metalíferos, combustibles minerales, textiles y actividades agrícolas. Asimismo, el índice de intensidad comercial resalta la relevancia del azufre, el aluminio y el papel.

Tabla 4. Resultados Perú-Chile

Tabla 4. Resultados Perú-Chile

Índice		Descripción	Promedio 2002-2021
Ventajas Comparativas	'80	Estaño y sus manufacturas	445 981.1
	'79	Zinc y sus manufacturas	236 961.2
	'43	Peletería y confecciones de peletería; peletería facticia o artificial	58 433.5
Comercio Intraindustrial	'19	Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de pastelería	85.65
	'60	Tejidos de punto	83.36
	'82	Herramientas y útiles, artículos de cuchillería y cubiertos de mesa, de metal común,	80.26
Concentración	'26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	0.08317
	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	0.02546
	'28	Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos u orgánicos de metal precioso,	0.0044
Complementariedad	'26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	0.2231
	'23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	0.1504
	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	0.1091
Intensidad	'25	Sal; azufre; tierras y piedras; yesos, cales y cementos	398
	'76	Aluminio y sus manufacturas	351
	'48	Papel y cartón; manufacturas de pasta de celulosa, de papel o cartón	198

Fuente: Elaboración propia.

4.1.5 Perú – México

El análisis evidencia un número similar de sectores con ventajas comparativas reveladas (42 de 97), destacándose el estaño, las pieles, la

seda y los residuos de las industrias alimentarias. En cuanto al comercio intraindustrial, los sectores con mayor dinamismo corresponden al algodón, las fibras sintéticas, el cobre y los tejidos de punto. Por otro lado, la especialización interindustrial abarca un amplio espectro de actividades, que incluyen la producción de carne, tabaco, pieles, madera, seda, níquel y sus manufacturas, así como armas y municiones, entre otros.

El índice de concentración comercial resalta la importancia estratégica de los combustibles minerales, los minerales metalíferos, la madera, el café y las frutas en la estructura bilateral. En materia de complementariedad económica, esta se consolida en sectores clave como los minerales metalíferos, el cobre y los combustibles minerales. Finalmente, el índice de intensidad comercial subraya la relevancia de la madera, el corcho, los sombreros y los relojes.

Tabla 5. Resultados Perú-México

Índice		Descripción	Promedio 2002-2021
Ventajas Comparativas	'80	Estaño y sus manufacturas	47 664.8
	'43	Peletería y confecciones de peletería; peletería facticia o artificial	12 947.9
	'50	Seda	11 199.1
Comercio Intraindustrial	'63	Los demás artículos textiles confeccionados; juegos; prendería y trapos	71.26
	'52	Algodón	69.44
	'55	Fibras sintéticas o artificiales discontinuas	67.53
Concentración	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	0.0550
	'26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	0.0301
	'44	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	0.0125
Complementariedad	'26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	0.0713
	'74	Cobre y sus manufacturas	0.0641
	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	0.0447
Intensidad	'44	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	14
	'45	Corcho y sus manufacturas	13
	'88	Aeronaves, vehículos espaciales, y sus partes	10

Fuente: Elaboración propia.

En lo que sigue, se presentan los resultados del análisis aplicado a la relación comercial entre Perú y los países miembros del MERCOSUR.

4.1.6 Perú – Argentina

El intercambio comercial evidencia un menor número de sectores (40 de 97) con ventajas comparativas reveladas, destacándose entre ellos el zinc, el cobre y los textiles. En cuanto al comercio intraindustrial, este se concentra principalmente en los sectores agrícola y textil. Por otro lado, la especialización interindustrial se evidencia en diversos sectores, como la producción de carne, tabaco y construcción naval, mientras que los sectores de productos químicos inorgánicos, extractos curtientes y café presentan una mayor proximidad hacia patrones de especialización intraindustrial.

El índice de concentración comercial identifica a los combustibles, confecciones, estaño y cobre como los sectores con mayor peso estratégico en la dinámica bilateral. En materia de complementariedad económica, se observa una convergencia significativa en minerales metalíferos, combustibles minerales y cítricos. Finalmente, el índice de intensidad comercial posiciona al tabaco como el sector líder, seguido por segmentos textiles específicos (plumas, seda y tejidos impregnados), lo que refleja nichos de intercambio diferenciados en la relación bilateral.

Tabla 6. Resultados Perú-Argentina

Índice		Descripción	Promedio 2002-2021
Ventajas Comparativas	'79	Zinc y sus manufacturas	85 806.9
	'74	Cobre y sus manufacturas	53 457.1
	'67	Plumas y plumón preparados y artículos de plumas o plumón; flores artificiales; manufacturas	41 672.5
	...		
Comercio Intraindustrial	'28	Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos u orgánicos de metal precioso, de elementos	77.02
	'32	Extractos curtientes o tintóreos; taninos y sus derivados; pigmentos y demás materias colorantes	75.20
	'09	Café, té, yerba mate y especias	70.15
Concentración	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	0.0279
	'25	Sal; azufre; tierras y piedras; yesos, cales y cementos	0.0180
	'61	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	0.0097
Complementariedad	'26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	0.3020
	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	0.0491
	'08	Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías	0.0456
Intensidad	'99	Materias no a otra parte especificadas	8 234
	'24	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	1 793
	'67	Plumas y plumón preparados y artículos de plumas o plumón; flores artificiales; manufacturas	984

Fuente: Elaboración propia.

4.1.7 Perú – Brasil

Se encuentra un limitado número de sectores con ventajas comparativas reveladas (40 de 97, como en el intercambio Perú-Argentina), destacándose el plomo, los textiles, las hortalizas y el estaño. En el ámbito del comercio intraindustrial, predominan los productos químicos inorgánicos, las manufacturas diversas y las prendas de vestir. Por su parte, la especialización interindustrial se manifiesta en un amplio espectro de actividades, que incluyen animales vivos, carne, tabaco, seda y armas, entre otros.

Asimismo, este patrón de especialización interindustrial se extiende a otros sectores, mientras que los extractos curtientes, los productos

de la molinería y los productos químicos inorgánicos presentan una mayor proximidad a modelos de especialización intraindustrial. El índice de concentración comercial identifica a los minerales metalíferos, el cobre y los combustibles como los sectores centrales en la dinámica bilateral. En materia de complementariedad económica, esta se destaca en minerales metalíferos, combustibles minerales y cobre.

Finalmente, el índice de intensidad comercial subraya la relevancia de las manufacturas, el algodón y la agricultura. Este análisis detallado revela las fortalezas sectoriales de Perú, resaltando la naturaleza compleja de sus relaciones comerciales con Brasil, donde coexisten áreas de ventaja competitiva y espacios para la colaboración bilateral.

Tabla 7. Resultados Perú-Brasil

Índice		Descripción	Promedio 2002-2021
Ventajas Comparativas	'78	Plomo y sus manufacturas	16 544
	'61	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	5 125
	'07	Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	4 518
Comercio Intraindustrial	'32	Extractos curtientes o tintóreos; taninos y sus derivados; pigmentos y demás materias colorantes	81.64
	'11	Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo	67.51
	'28	Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos u orgánicos de metal precioso, de elementos	64.38
Concentración	'26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	0.0766
	'74	Cobre y sus manufacturas	0.07112
	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	0.02934
Complementariedad	'26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	0.1858
	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	0.0890
	'74	Cobre y sus manufacturas	0.07792
Intensidad	'14	Materias trenzables y demás productos de origen vegetal	63
	'89	Barcos y demás artefactos flotantes	35
	'46	Manufacturas de espartería o cestería	26

Fuente: Elaboración propia.

4.1.8 Perú -Paraguay

En el período estudiado, hay un número ligeramente mayor que el registrado con Brasil y Argentina de sectores con ventajas comparativas

reveladas (42 de 97), destacándose el pescado, las perlas finas no tradicionales y las manufacturas. En el ámbito del comercio intraindustrial, predominan los aceites esenciales y resinoides, los plásticos y sus manufacturas, así como las prendas de vestir y complementos. Por su parte, la especialización interindustrial se manifiesta en actividades como la producción de grasas, jabones y manufacturas diversas.

El índice de concentración comercial identifica como sectores estratégicos los combustibles minerales, el caucho, los textiles y los productos farmacéuticos. En materia de complementariedad económica, esta se consolida en áreas clave como los combustibles minerales, los residuos de la industria alimentaria, los minerales metalíferos y el cobre. Asimismo, el índice de intensidad comercial subraya la relevancia del algodón, los fertilizantes, las hortalizas, el pescado y los relojes.

Tabla 8. Resultados Perú-Paraguay

Índice		Descripción	Promedio 2002-2021
Ventajas Comparativas	'03	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	415 874.9
	'71	Perlas finas (naturales) o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos	276 406.8
	'16	Preparaciones de carne, pescado o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados acuáticos	125 652.5
Comercio Intraindustrial	'33	Aceites esenciales y resinoides; preparaciones de perfumería, de tocador o de cosmética	61.99
	'39	Plástico y sus manufacturas	44.45
	'61	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	39.85
Concentración	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	0.0443
	'40	Caucho y sus manufacturas	0.0099
	'30	Productos farmacéuticos	0.0097
Complementariedad	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	0.0806
	'23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	0.0524
	'26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	0.0194
Intensidad	'52	Algodón	415 874
	'31	Abonos	276 406
	'07	Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	125 652

Fuente: Elaboración propia.

4.1.9 Perú- Uruguay

Hay mayor número de sectores dentro del bloque con ventajas comparativas reveladas (53 de 97), destacándose los minerales metalíferos, el estaño, el zinc y la agricultura. En el ámbito del comercio intraindustrial,

predominan la industria química, las maquinarias y las preparaciones a base de cereales. Por su parte, la especialización interindustrial se manifiesta en sectores como los animales vivos, la carne, los productos lácteos y los materiales trenzables, sin identificarse sectores con especialización intraindustrial de carácter medio.

El índice de concentración comercial resalta la relevancia estratégica de la lana, los productos editoriales, los combustibles minerales y los preparados de carne y pescado. En materia de complementariedad económica, esta se consolida en áreas como los residuos de la industria alimentaria, los combustibles minerales, el café, el té, las frutas y los textiles. Asimismo, el índice de intensidad comercial subraya la importancia de la lana, las grasas, los filamentos sintéticos, la seda y la madera.

Tabla 9. Resultados Perú-Uruguay

Tabla 9. Resultados Perú-Uruguay

Índice		Descripción	Promedio 2002-2021
Ventajas Comparativas	'78	Plomo y sus manufacturas	16 544.5
	'61	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	5 125.8
	'07	Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	4 518.1
Comercio Intraindustrial	'38	Productos diversos de las industrias químicas	64.17
	'84	Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, reactores nucleares, calderas; partes de estas máquinas	63.95
	'19	Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de pastelería	49.68
Concentración	'51	Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin	0.1276
	'49	Productos editoriales, de la prensa y de las demás industrias gráficas; textos manuscritos	0.0186
	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ...	0.0149
Complementariedad	'23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	0.1477
	'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	0.0898
	'09	Café, té, yerba mate y especias	0.0781
Intensidad	'51	Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin	1009
	'15	Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias	96
	'54	Filamentos sintéticos o artificiales	48

Fuente: Elaboración propia.

4.1.10 Balance de indicadores comerciales

Los resultados evidencian patrones diferenciados de especialización y comercio intraindustrial entre el Perú y los tres bloques analizados. En la CAN se observa el mayor potencial para profundizar exportaciones de mayor valor agregado, particularmente en textiles, confecciones y alimentos procesados, segmentos en los que el Perú posee ventajas comparativas y donde existe una demanda complementaria clara por parte de los socios. Por el contrario, el comercio con la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR continúa dominado por minerales —como zinc, estaño y cobre— lo que confirma una estructura fuertemente concentrada en bienes primarios y la persistente necesidad de avanzar hacia etapas de procesamiento que aumenten el valor agregado de la oferta exportadora.

El análisis del comercio intraindustrial en la CAN, el intercambio con Bolivia muestra integración relevante en manufacturas de piedra, explosivos y lácteos; con Colombia destacan los alimentos procesados, las confecciones y los juguetes; y con Ecuador se registran niveles altos en muebles, café y diversas manufacturas alimentarias. En la Alianza del Pacífico, el comercio con Chile presenta un desempeño dinámico en alimentos procesados, textiles y herramientas, mientras que con México predominan los textiles y fibras naturales y sintéticas. En el MERCOSUR, en cambio, los niveles de comercio intraindustrial son menores: con Argentina destacan productos químicos, curtientes y café, y con Brasil, curtientes, molinería y químicos.

Los indicadores de complementariedad comercial confirman este patrón. Dentro de la CAN, las relaciones con Bolivia, Colombia y Ecuador se concentran en sectores agroindustriales y en combustibles, con complementariedades significativas en residuos alimentarios, cobre y frutas. En la Alianza del Pacífico, Chile presenta complementariedad relevante en minerales metalíferos, combustibles y residuos alimentarios, mientras que México continúa mostrando niveles más acotados. El MERCOSUR mantiene un patrón homogéneo con Argentina y Brasil, centrado en minerales metalíferos, combustibles y productos agrícolas de bajo procesamiento.

En conjunto, estos resultados muestran que la CAN, y en menor medida Chile, concentran la mayor complementariedad productiva y el dinamismo intraindustrial más significativo, con nichos claros en manufacturas y agroindustrias procesadas que pueden servir como base para encadenamientos productivos regionales. En cambio, las relaciones con México, Argentina y Brasil permanecen ancladas en estructuras extractivas o agroindustriales de bajo valor agregado.

Esta evidencia no avala la afirmación de Mattoo, Rocha y Ruta (2020) sobre las bondades de la “integración profunda” de la AP (donde los socios tienen acuerdos Norte-Sur), ya que, para Perú, el mayor comercio intraindustrial, complementariedad y posibilidades de diversificación productiva y exportadora está en la CAN. Desde allí se pueden fortalecer los vínculos comerciales y eventual convergencia con Mercosur. La Alianza del Pacífico mantiene estructuras comerciales más concentradas y menos propicias para procesos de *upgrading* productivo.

Este diagnóstico es clave para evaluar las opciones estratégicas del Perú en un contexto de fragmentación geoeconómica, donde ampliar márgenes de autonomía requiere identificar plataformas regionales que efectivamente sostengan procesos de transformación estructural.

A partir de estos resultados, es necesario determinar en qué medida las limitaciones observadas —baja complementariedad, reducido comercio intraindustrial y ausencia de convergencia— responden al grado de eficiencia exportadora del país.

4.2 Eficiencia

En esta etapa se evaluó la eficiencia de las exportaciones peruanas hacia los países miembros de la CAN, la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR.

Tabla 10. Resultados estimación de modelo de gravedad.

Variables	Coefficiente	Error estándar	Z estadístico	p-value
Ln_PIB_destino	-.613	.348	-1.76	0.078
Ln_PBI_Perú	1.553	.568	2.73	0.006
Landlocked	-.588	.494	-1.19	0.234
Com_lang_off	13.011	2.335	5.57	0.000
Ln_wdist	3.859	1.241	3.11	0.002
Area	1.15e-06	2.69e-07	4.25	0.000
Pob_Perú	-6.78e-08	1.09e-07	-0.62	0.534
Pob_Destino	1.57e-08	7.01e-09	2.24	0.025
Border	5.708	.742	7.69	0.000
ER	.464	.235	1.97	0.048
-cons	-57.889	15.504	-3.73	0.000

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados del modelo gravitacional muestran que la mayoría de las variables tradicionales explican adecuadamente el comportamiento de los flujos comerciales, en concordancia con la teoría. Sin embargo, dos factores —la condición de país sin litoral del socio y la población del Perú— no presentan significancia estadística, lo que indica que no ejercen un papel determinante en el desempeño exportador. Un resultado particularmente relevante es el coeficiente negativo asociado al PIB de los socios comerciales, lo cual contrasta con estudios previos, como Navarro-Soto et al. (2023), y sugiere que en estos bloques intervienen dinámicas estructurales que atenúan el efecto expansivo habitual del tamaño de mercado, posiblemente vinculadas a patrones de especialización similares o a barreras regulatorias persistentes.

La eficiencia exportadora estimada para el periodo 2002–2021 revela diferencias marcadas entre los países. Ecuador, México, Colombia, Bolivia y Chile muestran los valores más altos de eficiencia, mientras que Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay registran desempeños significativamente inferiores. Destaca nuevamente el papel de la CAN, donde la eficiencia tiende a ser mayor, en coherencia con los

patrones de complementariedad e integración intraindustrial previamente identificados.

Esto muestra que la eficiencia exportadora del Perú no depende únicamente de condiciones domésticas, sino de la calidad del entorno institucional y productivo de cada bloque. La CAN emerge nuevamente como el marco más favorable para impulsar diversificación y construir bases de convergencia.

4.3 Convergencia

Los resultados evidencian que, en términos generales, no existe convergencia estocástica en el período analizado, tanto bajo el enfoque de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) como en el Método de Efectos Fijos. Aunque se identificaron coeficientes estadísticamente significativos que sugieren convergencia beta en contextos específicos —como la relación entre el Perú y el bloque MERCOSUR-CAN, así como entre países de América Latina—, estos hallazgos no se sostienen al aplicar pruebas de raíz unitaria.

Tabla 11. Resultados del Coeficiente Beta para Perú (1990 al 2021)

Grupo	B (coeficiente Perú)
Entre Países de América Latina	-0.025411** (0.0120149)
MERCOSUR – CAN	-0.0340622*** (0.0128984)
MERCOSUR – Alianza del Pacífico	-0.0239777* (0.0126751)
CAN	-0.0064809 (0.0098932)
MERCOSUR	-0.0329455** (0.0146276)
Alianza del Pacífico	-0.006427 (0.0091507)

Fuente: TradeMap. Elaboración propia.

Los resultados revelan que, pese a la ampliación de la apertura comercial del Perú durante las últimas tres décadas —desde la liberalización unilateral de los años noventa, pasando por la proliferación de acuerdos Norte-Sur en los 2000 y el ciclo de altos precios de los commodities— no se ha producido convergencia económica entre el Perú y sus socios regionales. Ni a nivel de bloques ni dentro de cada uno de ellos se observan patrones de convergencia estocástica, lo que contradice la expectativa tradicional según la cual la apertura comercial debería reducir brechas de productividad y favorecer una nivelación económica entre países.

Sin embargo, los indicadores calculados exponen complementariedad comercial, presencia de comercio intraindustrial y ventajas comparativas reveladas en sectores específicos, especialmente dentro de la CAN y en menor medida con Chile. Estos elementos constituyen condiciones propicias para avanzar en diversificación productiva, pues muestran la

existencia de nichos donde podrían desarrollarse encadenamientos regionales de mayor elaboración. La ausencia de convergencia, por tanto, no se explica por falta de compatibilidad productiva, sino por la incapacidad de las estrategias de inserción vigentes para transformar esa compatibilidad en procesos sostenidos de acumulación productiva y tecnológica.

Ello sugiere que los acuerdos de integración sur-sur, en su forma actual, no han sido suficientes para superar las limitaciones que también presentan los acuerdos Norte-Sur, particularmente su énfasis en la reducción arancelaria sin mecanismos robustos de coordinación productiva, innovación o desarrollo industrial. Esto revela una brecha estructural: la integración comercial ha avanzado más rápido que la integración productiva, lo que impide que la complementariedad detectada se traduzca en convergencia.

Consecuentemente, el principal desafío consiste en articular políticas comerciales con estrategias industriales, tecnológicas y de ciencia e innovación que permitan transformar la complementariedad existente en capacidades productivas regionales compartidas. Ello requiere profundizar la integración mediante instrumentos como la acumulación ampliada de origen, la facilitación logística, programas regionales de innovación, apoyo coordinado a PYMES exportadoras y proyectos conjuntos de infraestructura productiva. De no adoptarse estas medidas, la fragmentación productiva persistirá y la región continuará limitada a intercambios basados en bienes primarios, sin que la integración contribuya a cerrar brechas estructurales ni a favorecer un desarrollo más inclusivo y sostenible.

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio examinó las relaciones comerciales del Perú con la Comunidad Andina, la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR entre 2002 y 2021. Los resultados confirman una complementariedad significativa entre el Perú y sus socios andinos, con sectores donde se concentran ventajas comparativas y potencial para ampliar el comercio intraindustrial y la diversificación productiva. Sin embargo, la evidencia econométrica no muestra convergencia económica con ninguno de los bloques. Esta brecha entre complementariedad y ausencia de convergencia revela limitaciones estructurales de la inserción internacional peruana y sugiere que los acuerdos vigentes, en su configuración actual, no han logrado reducir las asimetrías productivas. Destaca, no obstante, que la CAN ofrece un margen mayor para construir trayectorias de convergencia, y no la Alianza del Pacífico.

Para ello resulta indispensable articular la política comercial con políticas industriales, tecnológicas y de innovación, a fin de transformar la complementariedad actual en capacidades productivas compartidas. Persisten obstáculos que limitan este proceso —heterogeneidad productiva, costos logísticos elevados, escasa inserción en cadenas de valor regionales y baja sofisticación exportadora— que impiden que la integración sur-sur genere dinámicas sostenidas de crecimiento.

Superar estas restricciones requiere avanzar hacia una integración

profunda que permita generar aprendizaje productivo, reducir costos transfronterizos y fortalecer la cooperación regulatoria. Medidas como la acumulación ampliada de origen, la armonización técnica y sanitaria, la facilitación aduanera, el apoyo regional a PYMES exportadoras y la cooperación en innovación y desarrollo tecnológico son importantes. Asimismo, la construcción de infraestructura logística y digital compartida permitiría articular cadenas de valor andinas e incluso conectar, de manera estratégica, con sectores complementarios del MERCOSUR.

La reconfiguración geoeconómica global acentúa la urgencia de esta agenda. Como plantea CEPAL, solo una integración regional más profunda permitirá aumentar la resiliencia, crear nuevas capacidades y reducir la vulnerabilidad frente a shocks externos. Avanzar en esta dirección no solo es un instrumento para diversificar y elevar la productividad del Perú y la región, sino una vía para ampliar su margen de autonomía relativa en sus relaciones con bloques extrarregionales en un contexto de creciente fragmentación y competencia por la hegemonía global.

Este estudio muestra evidencia empírica sobre el potencial de articular la integración latinoamericana hacia un modelo que combine cooperación productiva, políticas industriales coordinadas y estrategias de inserción más autónomas, condiciones indispensables para avanzar hacia un desarrollo inclusivo, sostenible y resiliente.

REFERENCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto, 2012.
- BALASSA, B. Trade liberalisation and revealed comparative advantage. *The Manchester School*, v. 33, n. 2, p. 99-123, 1965.
- BALDWIN, R. *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Harvard University Press, 2016.
- BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X. *Economic growth*. McGraw-Hill, 1995.
- BOSCHMA, R.; COENEN, L.; FRENKEN, K.; TRUFFER, B. Towards a theory of regional diversification: Combining insights from Evolutionary Economic Geography and Transition Studies. *Regional Studies*, v. 51, n. 1, p. 31-45, 2017. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1258460>
- BREZINA et al. Herfindahl-Hirschman index level of concentration values modification and analysis of their change. *Central European Journal of Operations Research*, v. 24, n. 1, p. 1-13, 2016.
- BROWN, G. *We Must Place Our Hope in Multilateralism*, 2023.
- CEPAL. *La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: enfrentando juntos un escenario mundial desafiante*, 2018. Disponible em: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/442451c9-91d4-4fbc-9cf0-ef1f24b5d059>
- CEPAL. *Boletín de comercio exterior del MERCOSUR. Treinta años del MERCOSUR: en busca de una estrategia exportadora exitosa*, 2021. Disponible em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47126/3/S2100413_es.pdf
- CIRERA, X.; COMIN, D.; CRUZ, M. *Bridging the technological divide: Technology adoption by firms in developing countries*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2022.
- COMISIÓN DE PROMOCIÓN DEL PERÚ PARA LA EXPORTACIÓN Y EL TURISMO. PROMPERÚ: *Las exportaciones peruanas alcanzaron cifras históricas y superan expectativas* [Nota de prensa], 2025. Disponible em: <https://www.gob.pe/institucion/promperu/noticias/1120468-promperu-las-exportaciones-peruanas-alcanzaron-cifras-historicas-y-superan-expectativas>

- DRYSDALE, P.; GARNAUT, R. Trade Intensities and the Analysis of Bilateral Trade Flows in a Many-Country World: A Survey. *Hitotsubashi Journal of Economics*, v. 22, p. 62-84, 1982.
- DURÁN, J. **Matriz de Insumo Producto Andina y las Cadenas de Valor**. CEPAL, 2018. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/jose_duran_-_mip_y_cdv_comunidad_andina_0.pdf
- DURÁN, J.; CRACAU, D. **The Pacific Alliance and its economic impact on regional trade and investment. Evaluation and perspectives**. International Trade Series 128. CEPAL, 2016. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/fa5f570f-61b2-4979-929d-de65a19055b4>
- ESQUIVEL, C. **Cepal aboga por más integración regional frente a aranceles de EEUU**. Prensa Latina, 19 nov. 2025. Disponível em: <https://www.prensa-latina.cu/2025/11/19/cepal-aboga-por-mas-integracion-regional-frente-a-aranceles-de-eeuu/>
- FAIRLIE, A. **Informe de la Comunidad Andina: en búsqueda de convergencias**. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Sector Integración y Comercio. BID, 2022.
- FONTAGNÉ, L.; FREUDENBERG, M. **Intra-Industry Trade: Methodological Issues Reconsidered**. CEPII Working Paper, 1997.
- FRANKEL, J. A.; ROSE, A. K. The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. *The Economic Journal*, v. 108, n. 449, p. 1009-1025. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2565665>, 1998.
- CARLINO, G. A.; MILLS, L. O. Are U.S. regional incomes converging?: A time series analysis. *Journal of Monetary Economics*, v. 32, n. 2, p. 335-346, 1993.
- GIRI, R.; QUAYYUM, S.; YIN, R. **Understanding export diversification: Key drivers and policy implications (IMF Working Paper No. WP/19/105)**. International Monetary Fund, 2019.
- GNIDCHENKO, A.; SALNIKOV, V. Trade Intensity, Net Trade, and Revealed Comparative Advantage. **Higher School of Economics Research Paper No. WP BRP 244/EC/2021**. Available at SSRN, 2021.
- GOLDBERG, I.; BRANSTETTER, L.; GODDARD, J. G.; KURIAKOSE, S. **Globalization and technology absorption: Role of trade, FDI and cross-border knowledge flows (Knowledge Brief, v. 21)**. The World Bank, 2010. <https://doi.org/10.1596/56703>
- GREENAWAY, D.; MILNER, C. **The Economics of Intra-Industry Trade**. Basil Blackwell, 1986.
- GRUBEL, H. G.; LLOYD, P. J. **Intra-Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products**. Macmillan, 1975.
- HAUSMANN, R.; PRITCHETT, L.; RODRIK, D. **Growth accelerations**. Journal of Economic Growth, v. 10, n. 4, p. 303-329, 2005. <https://doi.org/10.1007/s10887-005-4712-0>
- HERFINDAHL, O. C. **Concentration in the U.S. Steel Industry**. Columbia University, 1950.
- HESSE, H. **Export diversification and economic growth [World Bank Working Paper No. 21]**. World Bank, 2008.
- HINLOOPEN, J.; VAN MARREWILK, C. On the Empirical Distribution of the Balassa Index. *Weltwirtschaftliches Archiv*, v. 137, n. 1, p. 1-35, 2001.
- HOSEIN, R.; KHADAN, J. Trade Complementarity as a Basis for the Natural Trading Partner Hypothesis: A Panel Data Study for Trinidad and Tobago. *The International Trade Journal*, v. 37, n. 6, p. 724-748, 2021.
- LAGET, E.; OSNAGO, A.; ROCHA, N.; RUTA, M. **Deep trade agreements and global value chains (Policy Research Working Paper No. 8491)**. Banco Mundial, Macroeconomics, Trade and Investment Global Practice, 2018.
- LAURSEN, K. **Revealed Comparative Advantage and the Alternatives as Measures of International Specialisation**. Eurasian Business Review, v. 5, n. 1, p. 99-115, 2015.
- MATTOO, A.; ROCHA, N.; RUTA, M. **The evolution of deep trade agreements**. World Bank, 2020.
- MICHAELY, M. **Trade Preferential Agreements in Latin America: An Ex-Ante Assessment**. World Bank Publications, 1996.
- MONCARZ, P.; FLORES, M.; VILLANO, S.; VAILLANT, M. **Determinantes de los niveles de integración regional en las dos últimas décadas**, 2021.
- NAVARRO-SOTO, F.; MOROTE, E.; MACHA-HUAMÁN, R.; SAAVEDRA-SOPLÍN, E. **Deter-**

minants of Peruvian Export Efficiency: Poisson PML Estimation approach. *Economics*, v. 11, p. 169, 2023. DOI 10.3390/economics11060169.

NAVARRO-SOTO, F.; MOROTE, E.; MACHA-HUAMÁN, R.; SAAVEDRA-SOPLÍN, E. Determinants of Peruvian Export Efficiency: Poisson PML Estimation approach. ***Economics***, v. 11, p. 169, 2023. DOI 10.3390/economics11060169.

RHOADES, S. A. **The Herfindahl-Hirschman index. *Review of Industrial Organization***, v. 8, n. 1, p. 57-61, 1993.

BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X. **Economic Growth. McGraw-Hill**, 1995. 539 pp.

RODRIG, D. **Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy**. Princeton University Press, 2018.

SALAZAR-XIRINACHS, J. M. La política comercial en la encrucijada: implicancias para América Latina y el Caribe. ***Revista de la CEPAL***, n. 141, p. 7-32, 2024.

SANAHUJA, J. **Crisis de Globalización y Hegemonía en Cuestión**, 2017.

SANAHUJA, J. **Interregno**, 2022.

STIGLITZ, J. E. **Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump**. W.W. Norton & Company, 2017.

VOLLRATH, T. L. A Theoretical Evaluation of Alternative Trade Intensity Measures of Revealed Comparative Advantage. ***Weltwirtschaftliches Archiv***, v. 127, n. 2, p. 265-280, 1991.

WADE, R. H. The American Paradox: Ideology of Free Markets and the Hidden Practice of Directional Thrust. ***Cambridge Journal of Economics***, v. 42, n. 3, p. 747-761, 2018.

WADE, R. H. The American Paradox: Ideology of Free Markets and the Hidden Practice of Directional Thrust. ***Cambridge Journal of Economics***, v. 42, n. 3, p. 747-761, 2018.

WADE, R. H. The American Paradox: Ideology of Free Markets and the Hidden Practice of Directional Thrust. ***Cambridge Journal of Economics***, v. 42, n. 3, p. 747-761, 2018.

YEATS, A. J. **What Can Be Expected from African Regional Trade Arrangements?** World Bank Policy Research Working Paper, 1998.

ZHENG, Z.; ZHANG, J.; CHEN, J. International trade structure and analysis of complementarity between China and Poland, the Czech Republic and Hungary. ***DBC Journal of Social and Economic Statistics***, v. 10, n. 1, p. 41-58, 2020.



A internacionalização do renminbi como instrumento geopolítico: estratégias chinesas para reduzir a dependência do dólar

La internacionalización del renminbi como instrumento geopolítico: estrategias chinas para reducir la dependencia del dólar

The internationalization of the renminbi as a geopolitical instrument: China's strategies to reduce dependence on the dollar

Jacqueline A. Haffner¹

Julia Driemeir Vieira Rosa²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13.n2.p126

Enviado em: 23 de julho de 2025

Aceito em: 24 de novembro de 2025

RESUMO

A conjuntura econômica internacional atual apresenta similaridades com a crise do sistema de Bretton Woods, suscitando questionamentos sobre a hegemonia do dólar. A crescente desconfiança nas políticas dos EUA tem impulsionado países do Sul Global a buscar alternativas fora do sistema financeiro ocidental, ampliando o protagonismo da China. Nesse cenário, o mercado petrolífero emerge como vetor estratégico para a internacionalização do renminbi, por meio do fortalecimento do benchmark de Xangai, da expansão de contratos futuros e de reformas liberalizantes. Contudo, desafios como a baixa conversibilidade da moeda e os controles estatais limitam sua projeção global. O artigo analisa se os avanços recentes da China no mercado de petróleo podem rivalizar com a supremacia do dólar. Com base em revisão bibliográfica e análise de dados secundários, utiliza o conceito de poder estrutural de Susan Strange para discutir a competição monetária entre EUA e China, destacando os limites e possibilidades da internacionalização do renminbi. Conclui-se que apesar da conjuntura atual desafiar o domínio do dólar, sua superioridade permanece. A China, por sua vez, avança gradualmente, mas ainda carece de estrutura suficiente para rivalizar diretamente com o poder monetário dos EUA.

Palavras-chave: poder estrutural; hegemonia monetária internacional; dólar; renminbi petróleo.

1. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutora. <https://orcid.org/0000-0001-7354-0380>. Email: jacqueline.haffner@ufrgs.br.

2. Universidade da Califórnia, Santa Bárbara. Doutoranda em Ciência Política. <https://orcid.org/0009-0003-3938-9084>. Email: jrosa3103@gmail.com

RESUMEN

La actual coyuntura económica internacional muestra similitudes con la crisis del sistema de Bretton Woods, lo que suscita cuestionamientos sobre la hegemonía del dólar. La creciente desconfianza en las políticas de Estados Unidos ha impulsado a países del Sur Global a buscar alternativas fuera del sistema financiero occidental, reforzando el protagonismo de China. En este contexto, el mercado petrolero emerge como un vector estratégico para la internacionalización del renminbi, mediante el fortalecimiento del benchmark de Shanghái, la expansión de contratos de futuros y reformas liberalizadoras. No obstante, desafíos como la baja convertibilidad de la moneda y los controles estatales limitan su proyección global. El artículo analiza si los avances recientes de China en el mercado petrolero pueden rivalizar con la supremacía del dólar. Basado en revisión bibliográfica y análisis de datos secundarios, emplea el concepto de poder estructural de Susan Strange para discutir la competencia monetaria entre Estados Unidos y China, destacando los límites y posibilidades de internacionalización del renminbi. Se concluye que, a pesar de que la coyuntura actual desafía el dominio del dólar, su superioridad se mantiene. Por su parte, China avanza gradualmente, pero aún carece de la estructura suficiente para rivalizar directamente con el poder monetario de Estados Unidos.

Palabras clave: poder estructural; hegemonía financiera internacional; dólar; renminbi; petróleo.

ABSTRACT

The current international economic situation presents similarities with the Bretton Woods system crisis, raising questions about the dominance of the dollar. Growing mistrust of U.S. policies has driven Global South countries to seek alternatives outside the Western financial system, increasing China's influence. In this context, the oil market emerges as a strategic channel for the internationalization of the renminbi, through the strengthening of the Shanghai benchmark, the expansion of futures contracts, and liberalizing reforms. However, challenges such as the currency's low convertibility and state controls limit its global reach. The article analyzes whether China's recent advances in the oil market can rival the supremacy of the dollar. Based on a literature review and secondary data analysis, it applies Susan Strange's concept of structural power to discuss the monetary competition between the U.S. and China, highlighting the limits and possibilities of renminbi internationalization. It is concluded that, despite the current situation challenging the dominance of the dollar, its superiority remains. China, in turn, is making gradual progress but still lacks the necessary structure to directly rival the U.S.'s monetary power.

Keywords: structural power; international financial hegemony; dollar; renminbi; oil.

1 INTRODUÇÃO.....

O desejo chinês de internacionalização monetária tem-se intensificado desde a Crise Financeira de 2008 (Helleiner; Wang, 2019). Por um lado, esta busca é motivada por ambições geopolíticas, a partir das quais a China visa ampliar a sua influência internacional por meio da agenda monetária (Cohen, 2017; Helleiner; Wang, 2019). Por outro, a diversificação do sistema monetário é vista como um passo necessário para garantir a sua estabilidade e reduzir a vulnerabilidade da China à hegemonia do dólar americano (Freyman; Heng, 2025, Helleiner; Wang, 2019). A

internacionalização do renminbi tem ocorrido paulatinamente: em 2015, quando a moeda passou a fazer parte dos Direitos de Saque Especiais do Fundo Monetário Internacional (FMI), a sua participação em reservas cambiais mundiais se encontrava em 1,08%. Em 2023, esta aumentou somente para 2,4% (International Monetary Fund, 2024). Apesar deste crescimento lento, a internacionalização do renminbi é esperada a ocorrer às custas do dólar americano (Cohen, 2017; Helleiner, 2009).

Em este sentido, a China tem buscado internacionalizar a sua moeda por meio de algumas iniciativas principais. Entre estas, apontam-se: a) o estabelecimento do *Cross-Border Trade Settlement* (Freymann; Heng, 2025; Song; Xia, 2020); b) a criação de um sistema de pagamentos internacionais próprio, atuando como uma alternativa ao SWIFT e a potencial aplicação de sanções ocidentais por meio deste, como ocorre com o Irã e a Rússia (Freymann; Heng, 2025); c) com a fundação de instituições internacionais – o Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura (AIIB) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) – nas quais a China pode exercer um grau maior de influência e assegurar a liberação de empréstimos e serviços financeiros com base no Yuan (Helleiner; Wang, 2019; Metri, 2020); d) o desenvolvimento do e-CNY, moeda digital chinesa visando a descentralização de transações comerciais (Metri, 2020; Taylor, 2025); e) a Nova Rota da Seda (Helleiner; Wang, 2019; Mendonça; Lopes Filho; Oliveira, 2021); e f) o lançamento de contratos futuros de petróleo com base no renminbi, dando origem ao termo *petroyuan* (Kamel; Wang, 2019; Leverett, F.; Leverett, H., 2014; Mathews; Selden, 2018; Taylor, 2025).

Para responder ao contexto antes exposto, a pergunta de pesquisa associada a este artigo é: Como as iniciativas chinesas de internacionalização do renminbi refletem uma estratégia geopolítica para reduzir a dependência do dólar americano e ampliar sua influência no sistema monetário global? Os objetivos deste artigo são analisar a internacionalização do renminbi por meio do mercado petrolífero, comparando este processo com o papel histórico do petrodólar na manutenção da hegemonia monetária estadunidense e apontando as possíveis consequências desta competição monetária à posição privilegiada do dólar. Entende-se que o colapso do sistema de Bretton Woods em 1971, significando o fim do padrão dólar-ouro, trouxe grande instabilidade para a posição hegemônica do dólar. Neste contexto, o acordo entre os Estados Unidos (EUA) e a Arábia Saudita para indexar a comercialização do petróleo exclusivamente ao dólar contribuiu de forma significativa para a continuidade do seu “privilegio exorbitante” (Mathews; Selden, 2018; Momani, 2008; Spiro, 1999).

Esta pesquisa conta com uma revisão bibliográfica e a análise de dados secundários que contextualizam os argumentos do artigo. A abordagem teórica do trabalho se concentra na relação da pauta monetária com o poder estrutural detido pelos EUA e a China. Para tanto, apoia-se nos argumentos de Strange (1987, 1988) e outros autores que discutem aspectos geopolíticos das relações monetárias, como Cohen (2017, 2019). Desta forma, este artigo é organizado, além da Introdução e das Considerações Finais, em três partes. Em primeiro lugar, aprofunda-se o debate teórico da presente discussão. Em segundo lugar, apresenta-se a ascensão do petrodólar e o seu papel na manutenção da hegemonia

monetária norte-americana. Por fim, analisa-se os avanços chineses para precificar contratos futuros em petróleo com base no renminbi e assim promover a internacionalização da sua moeda por meio do comércio petrolífero, conceitualizando as suas estratégias dentro do debate teórico de poder estrutural e monetário.

2 A INTERNACIONALIZAÇÃO MONETÁRIA E O PODER ESTRUTURAL DO SEU PAÍS EMISSOR

Quando se discute o poder de um Estado como um conceito próprio, diferentes abordagens são cabíveis devido à natureza complexa e multifacetada do termo. Desta forma, nenhuma definição singular aborda todas as dimensões de análise possíveis. O mesmo se aplica à definição do poder monetário, que pode ser compreendido distintamente. O enfoque teórico desta pesquisa se centra na relação entre a internacionalização monetária e o poder estrutural do seu país emissor, entendendo que este processo não é somente uma consequência do poder do Estado, mas também uma causa, visto que amplia os seus recursos estratégicos de poder. Isto ocorre por meios diretos, o que se configura em instrumentos políticos, ou indiretos, sobretudo ao reforçar o poder de barganha estatal em diferentes áreas de interesse (Cohen, 2019).

A definição de poder estrutural adotada nesta pesquisa segue o trabalho de Strange (1988). Para a autora, a economia política internacional é sustentada por quatro estruturas de poder interdependentes. A primeira, a produção, se refere a tudo aquilo que é produzido, por quem e como ocorre a sua distribuição. A segunda diz respeito à estrutura de finanças, compreendendo a geração e a extensão de crédito, por quais agentes e os motivos que guiam a sua repartição. A terceira, segurança, é entendida pela capacidade de determinado ator de garanti-la. Por fim, o conhecimento é voltado à compreensão da geração e à partilha do conhecimento científico.

Quando um Estado detém capacidades avançadas nas estruturas apresentadas, é possível afirmar que ele exerce poder estrutural. Na prática, este é o poder de influenciar a agenda e as regras da economia política internacional, dentro das quais outros Estados devem adequar as suas instituições políticas e os seus objetivos econômicos (Strange, 1987, 1988). Ao discutir a internacionalização monetária, é evidente que a discussão se enquadra na estrutura financeira conforme delimitada por Strange (1988). Como apontado por Cohen (2019), uma moeda com alcance global necessariamente implica na possibilidade de exercer influência no sistema monetário internacional, o que desloca a balança de poder a favor do seu país emissor.

O processo de internacionalização monetária pode ser descrito como o uso de determinada moeda para além das suas fronteiras. Ao longo da história, poucas moedas têm alcançado status global (Cohen, 2019). Além disso, nem todas as moedas com alcance transfronteiriço conseguem exercer as três funções monetárias básicas de uma moeda internacional: meio de troca, reserva de valor e unidade de conta (Helleiner; Kirshner, 2014). A competitividade desta moeda, portanto, depende de

dois fatores principais: as capacidades materiais e os recursos de poder do seu país emissor e a habilidade desta nação em converter estas em ação estatal efetiva (Cohen, 2017). É possível apontar que estas capacidades se referem às estruturas de poder conforme descrita por Strange (1988), sobretudo no que diz respeito ao tamanho econômico de determinado Estado, à sofisticação e à abertura da sua economia, à sua liquidez monetária, à estabilidade das suas instituições domésticas e aos seus ativos militares e diplomáticos (Cohen, 2017, 2019).

Torna-se necessário ressaltar que nem todos os países com capacidades estruturais significativas irão buscar internacionalizar as suas moedas de forma a exercer todas as funções monetárias. A correlação entre o poder e a busca por exercer influência não é automática, mas sim um reflexo de atitudes políticas conscientes que visam ampliar a autoridade desta nação na economia política internacional. Por isso, apesar de haver uma série de moedas que ocupam posição de destaque na hierarquia monetária internacional, poucas ocupam o topo simultaneamente. Isto significa que, ao longo da história, as relações monetárias têm sido marcadas pela presença de uma moeda com destaque global, cujo país emissor sempre é uma grande potência (Cohen, 2019).

A internacionalização monetária acompanha alguns benefícios, tanto para o emissor quanto para demais países que adotam a sua moeda. Em primeiro lugar, uma moeda internacional facilita o comércio mundial e é fundamental para o funcionamento dos mercados financeiros (Cohen, 2017). Em segundo lugar, este processo garante que um Estado possa financiar os seus déficits comerciais com a sua própria moeda, pois a sua adoção por demais nações remove restrições para ajustes de pagamentos externos (Cohen, 2019; Helleiner, 2017). Em terceiro lugar, o seu país emissor usufrui de custos de transações reduzidos e taxas de juros mais baixas (Cohen, 2017). Em quarto lugar, a internacionalização monetária é frequentemente associada à maior autonomia por parte do seu emissor na definição da sua política macroeconômica (Helleiner, 2017). Por fim, como já explorado, uma moeda internacional traz grandes vantagens políticas ao seu emissor, permitindo que este exerça influência sobre a agenda monetária global e consolide o seu poder mundial (Cohen, 2017, 2019; Helleiner; Kirshner, 2014).

Desde a Segunda Guerra Mundial, a moeda que tem ocupado o topo da hierarquia monetária é o dólar norte-americano. Como resultado da Conferência de Bretton Woods, a instauração do padrão dólar-ouro no período pós-guerra obteve resultados positivos durante as décadas de 1950 e 1960 e foi bem-sucedida na retomada do comércio e da produtividade internacional. Uma consequência natural deste regime cambial foi o aumento da circulação internacional da moeda estadunidense devido à sua participação crescente em reservas centrais, à intensificação dos investimentos externos diretos (IED) dos EUA e às suas despesas militares (Truman, 2017). Em 1940, a circulação internacional do dólar era de cerca de US\$ 8,4 bilhões. Este número subiu para cerca de US\$ 54 bilhões no final de 1970 (Federal Reserve Economic Data, 2024a).

A superioridade monetária dos EUA está diretamente ligada ao seu poder estrutural, consolidado em todas as facetas descritas por Strange

(1988) no período pós-guerra. Como consequência, o país norte-americano apresenta uma série de vantagens que permite a emissão de uma moeda internacional, incluindo o tamanho da sua economia e o seu grau de institucionalização, os seus mercados de capitais, a sua taxa de crescimento econômico histórica, a confiança na sua governança doméstica, e na sua relativa estabilidade política e segurança nacional (Helleiner; Kirshner, 2014). Sendo assim, a posição hegemônica dos EUA permite que o país combine força econômica e política para moldar a agenda internacional a seu favor. Enquanto a primeira trata do domínio norte-americano de uma base material ampla, a segunda se refere às suas instituições domésticas estáveis. Esta combinação, como consequência, permite que o país exporte políticas monetárias constantes e de confiança para investidores internacionais (Norloff, 2014).

Além disso, o vasto poderio militar norte-americano contribui para a manutenção da vantagem monetária dos Estados Unidos. A presença de forças armadas estadunidenses ao redor do mundo assegura a sua segurança nacional e, conseqüentemente, a estabilidade das suas instituições domésticas. Somado a isto, as suas altas despesas militares contribuem para o aumento da circulação internacional do dólar (Baer *et al.*, 2016; Norrlof, 2014). O poder militar dos EUA também assegura o seu acesso a fontes de recursos estratégicos que mantêm a sua hegemonia monetária, como o petróleo (Gokay, 2020; Wight, 2021), que será explorado com mais detalhes na próxima seção.

O papel internacional do dólar garante, desta forma, alguns benefícios fundamentais aos EUA e a sua capacidade de projeção de poder, como mencionado anteriormente (Cohen, 2017, 2019; Helleiner; Kirshner, 2014; Helleiner, 2017). Adiciona-se que estas vantagens favorecem também o setor privado e bancário dos EUA, garantindo o seu acesso privilegiado aos recursos da Reserva Federal (Helleiner; Kirshner, 2014). Combinados à força militar dos EUA, esses benefícios permitem que o governo estadunidense exerça o seu poder monetário de forma coercitiva, explorando a dependência de demais países do dólar como um instrumento de política externa e como um meio de assegurar complacência com as suas preferências regulatórias. Esta posição privilegiada também representa um aspecto central da influência simbólica dos EUA, descrita como *soft power* por alguns autores (Nye Jr., 2010, 2019), que a longo prazo assegura a identificação de outras nações com os seus interesses (Helleiner; Kirshner, 2014).

A internacionalização monetária não é um fenômeno inteiramente positivo e sem riscos. Para Helleiner (2017), os benefícios são exagerados e podem agir como um fardo ao país emissor. A suposta vantagem de maior autonomia política não revela um quadro completo. Governos titulares de dólares podem tentar influenciar o processo de tomada de decisão interno dos EUA, vendendo as suas reservas da moeda. Isto também torna a nação mais vulnerável ao dumping de dólares caso uma moeda alternativa passe a rivalizar com a sua posição (Kirshner, 2009). Ainda nesta linha, muitos culpam a superioridade do dólar pela Crise Financeira de 2008, entendendo que fluxos de capital estrangeiros de baixo valor haviam contribuído para a redução nas taxas de juros e a excessiva liquidez

financeira que levou ao período de instabilidade. A alta demanda pela moeda e a garantia de que as dívidas públicas dos EUA fossem sempre liquidadas também criaram as condições para os EUA gastarem de forma imprudente, aumentando ainda mais o seu déficit. Em paralelo, a natureza altamente financeira da economia norte-americana prejudica o seu setor produtivo e expõe trabalhadores e grupos de baixa renda a choques externos (Helleiner, 2017).

A decisão pela manutenção da posição do dólar no topo da hierarquia monetária, portanto, é o resultado de um cálculo de custo e benefício. Por este motivo, a atitude dos EUA em relação à presença de moedas rivais no mercado internacional tem sido passiva (Cohen, 2017, 2019; Helleiner, 2017). Embora os EUA tenham usufruído de uma posição superior na hierarquia monetária internacional desde a década de 1940, isto não significa que a moeda norte-americana não tenha enfrentado competição ou que o seu status não tenha passado por períodos de instabilidade, como será explorado na próxima seção. Nas décadas de 1970 e 1980, as moedas que pareciam ter capacidade de rivalizar com o dólar eram o marco alemão e o iene japonês. Depois, o euro passou a apresentar a mesma ameaça (Cohen, 2019). No entanto, como apontam Helleiner e Kirshner (2014), as previsões de que estas moedas ultrapassariam o status do dólar não estavam ligadas somente às capacidades estruturais dos seus países emissores, mas também coincidiam majoritariamente com períodos em que a moeda norte-americana se encontrava depreciada. No entanto, os autores ressaltam que a estabilidade da taxa de câmbio do dólar e o seu papel internacional não são sinônimos.

Existem alguns motivos pelos quais estas moedas não competiram diretamente com o papel do dólar. Por um lado, isto pode ser atribuído a uma falta de ambição geopolítica em contrariar a hegemonia monetária dos EUA ou de assumir os riscos e as responsabilidades que acompanham a internacionalização monetária. Por outro lado, estes países são aliados dos EUA, havendo pouco interesse em desafiar o poder norte-americano. Como afirmado anteriormente, o poder que um país emissor de uma moeda competitiva detém e a sua vontade de internacionalizá-la não são diretos. Ainda, mesmo ocupando uma posição no topo da hierarquia monetária, nem todas as moedas com alcance transfronteiriço usufruem do “privilegio exorbitante” da mesma forma. A internacionalização não é sempre bem-vinda, tampouco a exploração do poder monetário em prol dos seus interesses de Estado. Ao longo da história, a regra – e não a exceção – tem sido políticas monetárias ambivalentes ou ativamente contrárias a este processo (Cohen, 2019; Helleiner; Kirshner, 2014).

Pela primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial, o dólar enfrenta um quadro de competição monetária aberta, advinda de uma nação que não é uma aliada, mas também não é uma rival (Cohen, 2019). A China tem buscado a internacionalização do renminbi como um objetivo estratégico de Estado, buscando o seu próprio “privilegio exorbitante”. Este processo não é um reflexo automático do crescimento econômico da China e da ampliação da sua condição econômica. Trata-se de uma vontade crescente de exercer poder estrutural sobre o sistema monetário internacional, interligada com um desejo de prestígio nacional que

acompanha a ascensão da sua moeda na hierarquia monetária (Helleiner; Wang, 2019). Cohen (2019) descreve a ameaça da China como um desafio sem precedentes à posição internacional do dólar, abrindo espaço para uma rivalidade monetária declarada entre as duas nações, visto que:

Como todo poder é relativo, a ascensão de uma moeda internacional implica necessariamente alguma perda de capacidade em outros lugares; e como a aversão à perda é uma reação natural tanto para os Estados quanto para os indivíduos, não parece irrazoável supor que algumas medidas defensivas possam ser tomadas em resposta (Cohen, 2019, p. 149, tradução própria³).

Para alguns analistas, é apenas uma questão de tempo até o renminbi passar a refletir efetivamente o peso da China no comércio e na economia mundial (Arslanalp; Eichengreen; Simpson-Bell, 2022). A política econômica voltada para o interesse nacional tem raízes históricas na ascensão econômica da China. Na década de 1980, após as reformas de mercados de Deng Xiaoping, a internacionalização monetária passou a ser discutida em círculos acadêmicos chineses. No entanto, foi somente a partir de 2008 que o país asiático passou a investir mais seriamente na internacionalização da sua moeda (Cohen, 2017; Helleiner; Wang, 2019). A dimensão mais visível deste processo é o papel crescente da China em providenciar Investimento Direto Estrangeiro (IED) e financiamento a países em desenvolvimento em déficit econômico para ajustes de pagamentos, o que em torno tem ampliado a sua influência sobre estas nações (Helleiner; Kirshner, 2014; Norrlof, 2023). O FMI passou a considerar a moeda chinesa como parte dos Direitos de Saque Especiais somente em 2015. Desde então, a sua participação em reservas cambiais tem aumentado de 1,08% para em torno de 2,4% em 2023 (International Monetary Fund, 2024).

Apesar deste crescimento lento, ainda é possível afirmar que a ascensão do renminbi na hierarquia monetária tem ocorrido em um ritmo impressionante considerando que a sua participação em reservas centrais se encontrava em 0,004% no início do século XXI (Cohen, 2019; Federal Reserve Economic Data, 2024 b?). A baixa internacionalização da moeda chinesa é frequentemente atribuída aos controles de capitais do Partido Comunista e à sua relutância em abdicar do seu domínio sobre a taxa cambial do renminbi, reflexo do seu sistema financeiro altamente estatal (Freymann; Heng, 2025; Mathews; Selden, 2018; Metri, 2020). Alguns analistas ocidentais aguardam que a China irá eventualmente flexibilizar as suas contas de capitais em prol do seu objetivo de internacionalização, mas as suas previsões são minadas pelo fato de que as preferências monetárias do governo chinês são caracterizadas como altamente ambíguas e pouco transparentes (Cohen, 2017, 2019; Freymann; Heng, 2025).

Neste sentido, é importante mencionar que existem alguns motivos pelos quais a China esteja buscando internacionalizar o renminbi. Para Freymann e Heng (2025), o Partido Comunista demonstra receio de um embate econômico com os Estados Unidos, dada a frequente

3. Since all power is relative, the rise of one international money necessarily implies some loss of capability elsewhere; and since loss aversion is a natural reaction for states as much as it is for individuals, it hardly seems unreasonable to assume that some defensive steps might be taken in response (Cohen, 2019, p. 149).

weaponization do dólar no formato de sanções e de bloqueio de instrumentos financeiros globais como o SWIFT. A internacionalização monetária, portanto, seria uma estratégia que busca reduzir a eficácia destas ações norte-americanas e a vulnerabilidade da moeda chinesa a ataques especulativos. Esta visão é ecoada por Helleiner e Wang (2019), que adicionam a resistência por parte da China à hegemonia do dólar como uma forma de assegurar a sua soberania monetária no processo de liberalização financeira, assim garantindo autonomia política a longo prazo.

Cohen (2019) ressalta que muitos analistas acreditam que as motivações da China se centram simplesmente em tentar minar o poder da moeda norte-americana em prol da diversificação do sistema monetário. Esta linha de raciocínio se concentra na ambição geopolítica do Partido Comunista para garantir os “[...] direitos e privilégios que a China tem considerado há muito tempo como seus por direito natural” (Cohen, 2017, p. 7, tradução própria⁴). Este processo também pode ser entendido como uma forma de conter a exposição da China a mudanças repentinas no mercado cambial internacional, visto que sua vulnerabilidade a estas flutuações se origina da sua alta dependência do dólar como o maior titular de reservas da moeda norte-americana (Cohen, 2017).

3 A ASCENSÃO DO PETRODÓLAR E O SEU PAPEL NA MANUTENÇÃO DA HEGEMONIA DOS ESTADOS UNIDOS

Nesta seção, examina-se como a consolidação do petrodólar contribuiu para a perpetuação da hegemonia monetária dos Estados Unidos. Nesse contexto, compreende-se que a Conferência de Bretton Woods inaugurou uma nova ordem econômica internacional, caracterizada pela reativação do comércio global no pós-Segunda Guerra Mundial e pelo incremento da produtividade em escala internacional (Truman, 2017). O sistema de Bretton Woods institucionalizou o dólar como a moeda âncora do sistema monetário internacional, representando cerca de 70% do Produto Interno Bruto (PIB) global até a década de 1970. Outras moedas competitivas durante este período foram a libra esterlina e o rublo soviético (Ilzetzki; Reinhart; Rogoff, 2019). Uma consequência natural do padrão dólar-ouro foi o aumento da circulação internacional da moeda norte-americana devido à sua participação crescente em reservas centrais, a intensificação dos investimentos externos diretos (IED) dos EUA e das suas despesas militares. (Truman, 2017). Em 1940, a circulação internacional do dólar se encontrava em cerca de US\$ 8,4 bilhões. Este número subiu para em torno de US\$ 54 bilhões no final de 1970 (Federal Reserve Economic Data, 2024a).

O sistema de Bretton Woods implicou que os EUA tivessem que incorrer em déficits recorrentes na sua balança de pagamentos para acompanhar a demanda mundial por sua moeda (Spiro, 2012). Isto não seria possível se a moeda norte-americana desempenhasse as funções de meio de troca e reserva de valor ao mesmo tempo sem levar à sua escassez

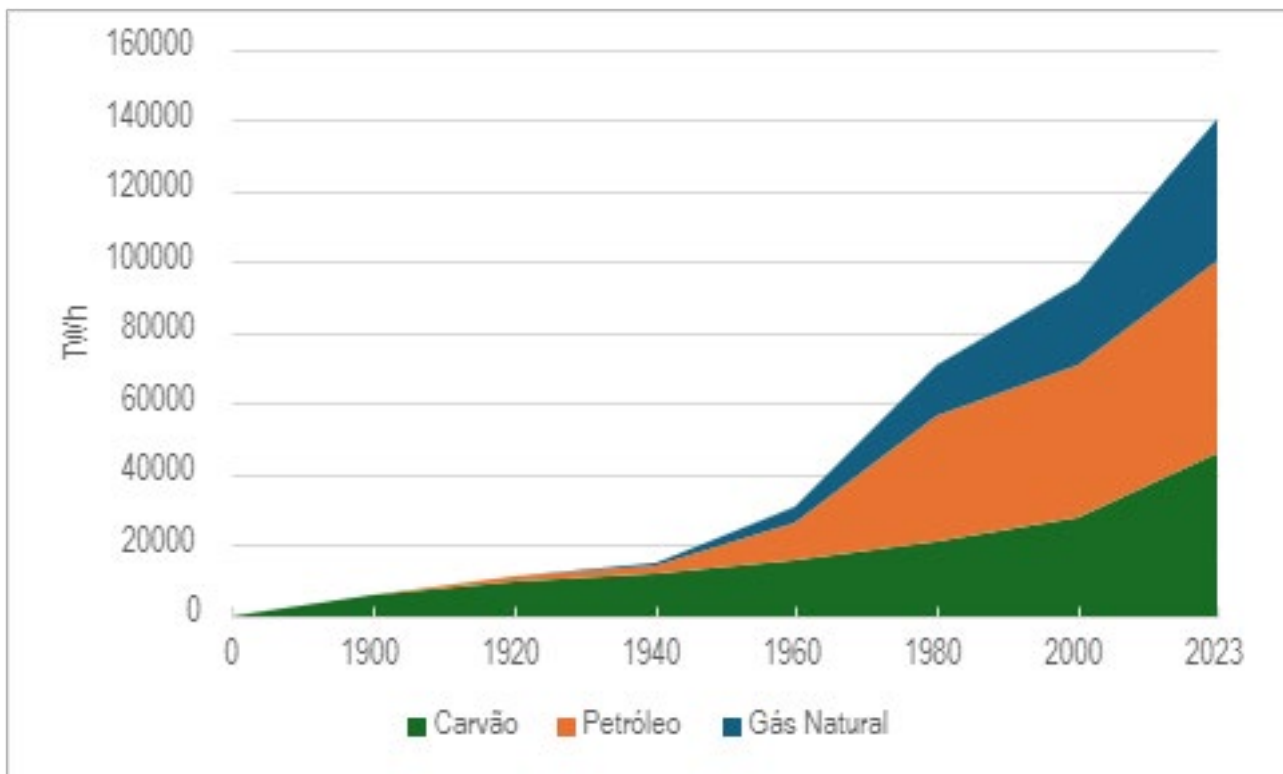
4. [...] rights and privileges that China has long regarded as its natural due (Cohen, 2017, p. 7).

no mercado internacional. Este fenômeno passou a ser conhecido como o Dilema de Triffin (James, 2009). Desta forma, ao final da década de 1960, o país norte-americano começou a apresentar crescentes dificuldades em manter o padrão cambial de Bretton Woods. Como consequência, o mercado cambial passou a apresentar um ceticismo crescente acerca da capacidade do governo estadunidense de assegurar a conversibilidade monetária em ouro. Neste sentido, a especulação financeira em larga escala diminuiu a confiança global na moeda norte-americana, aumentando a inflação mundial (Baer *et al.*, 2016; James, 2009). Segundo Helleiner (2009), as primeiras previsões acerca do declínio da posição privilegiada do dólar se iniciaram nesta década.

Como consequência da crise do dólar, bancos centrais passaram a insistir no resgate das suas reservas de dólar em ouro em proporções insustentáveis, evidenciando a incapacidade dos EUA em garantir a conversibilidade entre sua moeda e o metal precioso (Hammes; Wills, 2005; Mathews; Selden, 2018). A sobrevalorização do dólar também prejudicava a competitividade de exportações norte-americanas, frente ao aumento de competição com o Japão e a Alemanha. Para o Presidente Richard Nixon (1969 – 1974), isto ameaçava a supremacia econômica dos Estados Unidos. Além disso, defender a economia norte-americana contra especulações financeiras se tornou demasiadamente custoso (Wight, 2021). Assim, o sistema de Bretton Woods foi unilateralmente suspenso pelos EUA em 1971, inaugurando um período de regime cambial de taxa flutuante (Baer *et al.*, 2016). Esta medida resultou tanto na desvalorização média do dólar em 25% comparado a outras moedas ocidentais no ano de 1973 quanto no aumento da inflação mundial, sobretudo no mercado de *commodities*. De tal modo, países observaram uma crescente dificuldade em manter suas moedas nacionais atreladas ao dólar, levando a uma diminuição na sua demanda internacional. Este momento histórico ameaçava minar a posição do dólar como moeda internacional e, consequentemente, a hegemonia monetária dos EUA (Helleiner, 2009; Mathews; Selden, 2018; Spiro, 1999).

A partir da contextualização apresentada e da análise da crise instaurada, torna-se possível examinar as estratégias adotadas pelos Estados Unidos para preservar a posição privilegiada do dólar frente ao colapso do sistema de Bretton Woods, especialmente por meio da instrumentalização do mercado petrolífero. Segundo Klare (2012), a geopolítica contemporânea do petróleo começou a ser desenvolvida no período anterior à Primeira Guerra Mundial e durante o conflito. As grandes potências da época, com destaque ao Reino Unido, já entendiam a relevância do recurso não somente ao sucesso das suas políticas industriais e à consolidação dos seus objetivos militares. Deste modo, a exploração do petróleo se tornou chave para as políticas imperialistas da época, aprofundando o interesse europeu no Oriente Médio e na África. O Gráfico 1 mostra o consumo global de energias não renováveis, sugerindo a sua crescente importância energética principalmente após a década de 1940.

Gráfico 1 – Consumo Global de Combustíveis Fósseis (medido em terawatt-horas de consumo de energia primária)



Fonte: elaborado pelas autoras com base em Our World in Data (2023a).

É possível apontar que, durante o período da ascensão hegemônica dos EUA, o hidrocarboneto já havia se consolidado como um recurso central do comércio mundial e, assim, da política externa norte-americana. O aumento do consumo global do petróleo se tornou um motivo-chave para a retomada econômica internacional após a Segunda Guerra Mundial e logo se tornou o maior bem comercializado globalmente em termos de valor e volume (Wight, 2021). Segundo Wight (2021), o consumo petrolífero dos EUA aumentou em 180% entre 1949 e 1970. Tornou-se necessário, portanto, assegurar o acesso ininterrupto ao recurso a fim de preservar a produtividade econômica estadunidense e garantir a sua segurança energética nacional a um preço acessível ao consumidor doméstico (Gokay, 2020).

O quadro decorrente do fim do sistema de Bretton Woods foi acompanhado por grandes instabilidades no mercado petrolífero. O preço da commodity já havia aumentado dada a reação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ao fim do Sistema Bretton Woods, a qual optou por conter seu impacto sobre a comercialização do recurso ao indexar este a uma quantidade fixa de ouro. A decisão, contudo, não surtiu os efeitos desejados devido à incapacidade dos países-membros da OPEP de acompanhar a elevação do preço do ouro (Hammes; Wills, 2005; Gokay, 2020). O cenário foi exacerbado devido ao conflito Árabe-Israelense, o que resultou em governos árabes aliados aos EUA, sobretudo a Arábia Saudita, ameaçarem restringir a produção de petróleo caso o governo estadunidense continuasse a apoiar o Israel. A tensão

diplomática gerada levou ao armazenamento exagerado do recurso em mercados como os da Europa e do Japão e escalou rapidamente o preço mundial do petróleo bruto (Hammes; Wills, 2005; Wight, 2021), o qual passou de US\$20,69 por metro cúbico a US\$72,84 entre 1973 e 1974 (Our World in Data, 2024a). Nesse contexto, a importação internacional do petróleo se estagnou e a inflação mundial se intensificou (Hughes, 2018).

Conforme descrito por Wight (2021), diante do aumento de preço do petróleo, o governo dos EUA contava com os seus aliados do Oriente Médio, principalmente a Arábia Saudita, para aumentar a sua produção do recurso em um ritmo mais acelerado do que o crescimento da sua demanda internacional com o objetivo de conter a inflação. Como consequência, a participação do dólar nas reservas centrais destes países cresceu mais rapidamente do que a sua capacidade de gastar a moeda. As suas decisões financeiras, portanto, passaram a ter grande peso no mercado internacional. Foi este o contexto que levou o então Secretário de Estado dos Estados Unidos, Henry Kissinger, e o príncipe saudita Fahd Al Saud a acordarem a indexação de preço do barril de petróleo à moeda norte-americana, originando o termo “petrodólar”. Por um lado, os EUA aprofundariam os seus pactos militares com a Arábia Saudita, oferecendo armamentos e garantias de proteção militar. Por outro, o reino saudita asseguraria investimentos e compras que retornariam dólares à economia dos EUA e que estabilizassem o sistema monetário internacional (Wight, 2021).

Este processo é entendido como reciclagem de petrodólares, a partir da qual países exportadores de petróleo financiam os déficits do balanço de pagamentos de nações terceiras. Somente a moeda norte-americana poderia ter assumido este papel neste contexto. Em primeiro lugar, a capacidade de imprimir moedas que acompanhasse o crescimento do mercado petrolífero não era possível para diversos Estados. Em segundo lugar, mesmo se um país além dos EUA tivesse esta habilidade, a OPEP teria que aceitar acumular suas moedas nas suas reservas centrais. Sem a liderança estadunidense, a estabilidade do sistema monetário internacional seria comprometida, pois o potencial de competição monetária injusta era significativo (Spiro, 1999). Kamel e Wang (2019) resumem esta discussão:

O papel do dólar na precificação do petróleo levou à sua crescente utilização na compra e venda do petróleo, uma vez que isto ajudou tanto os compradores quanto os vendedores a minimizar os seus riscos cambiais. À medida que a demanda pelo petróleo crescia na economia moderna, a própria moeda do comércio petrolífero se tornou uma mercadoria indispensável para países ao redor do mundo. Por um lado, os países consumidores precisam manter grandes quantidades da moeda dos Estados Unidos para garantir a sua segurança energética; por outro lado, os países produtores recebem os pagamentos pelas suas exportações de energia majoritariamente em dólares, que depois estes utilizam em troca por importações e para investir em ativos denominados em dólares (Kamel; Wang, 2019, p. 1141, tradução própria)⁵.

5. The role of the dollar in pricing oil led to its increasing use in buying and selling oil, as this helped both buyers and sellers to minimize exchange rate risks. As the need for oil grew in the modern economy, so the currency of the oil trade itself became an indispensable commodity for countries around the world. On the one hand, consumer countries need to keep large amounts of US currency to ensure their energy security; on the other hand, producer countries receive payment for their energy exports mostly in dollars, which they then use in exchange for imports and for investing in dollar-denominated assets (Kamel; Wang, 2019, p. 1141).

Como afirmam Mathews e Selden (2018), o colapso do sistema de Bretton Woods poderia ter significado o fim da hegemonia monetária dos EUA. Tornando o dólar o principal meio de veículo da commodity mais comercializada do mundo, garantiu que a demanda pela moeda norte-americana continuasse alta. Conforme países exportadores de petróleo aumentam a participação do dólar nas suas reservas centrais e reciclam os seus petrodólares na economia dos EUA, maior é o seu interesse em manter a indexação com o dólar e menor será o seu incentivo a diversificar as suas reservas por outras moedas (Momani, 2008). Sendo assim, a relação entre os EUA e os países árabes exportadores de petróleo mudou fundamentalmente, passando a ser altamente interdependente. Wight (2021) ressalta que o acordo de petrodólar serviu para ampliar o poder geopolítico norte-americano e intensificou a globalização do capitalismo.

Assim, os EUA conseguem incidir déficits nas suas contas públicas a cada ano desde 1978, visto que sempre haverá um mercado para a compra dos seus títulos governamentais (Hughes, 2018). Domesticamente, o prestígio monetário do dólar garante a sustentação do “estilo de vida americano”, caracterizado por padrões elevados de consumo material e energético (Momani, 2008). Além disso, a posição privilegiada da moeda norte-americana no sistema monetário internacional possibilita as suas altas despesas militares, o que também assegura o seu acesso contínuo ao petróleo como recurso estratégico (Gokay, 2020). Estes benefícios transformaram o imperialismo norte-americano no Oriente Médio, trazendo não somente investimentos, armamentos e projetos cooperativos de desenvolvimento à região, mas também instabilidade política (Wight, 2021).

Outros países também foram incentivados a manter a nova “ordem do petrodólar”, segundo a caracterização de Wight (2021). Como mencionado anteriormente, nem todos os Estados teriam as capacidades necessárias para liderar a estabilização do sistema financeiro internacional. Um acordo como este era necessário, pois a alternativa seria uma redução no consumo mundial de petróleo, significando menores excedentes econômicos para os membros da OPEP. Isto teria impactado negativamente diversos setores econômicos e arriscava acelerar a recessão mundial a níveis sem precedentes desde a Segunda Guerra Mundial (Spiro, 1999).

No entanto, algumas alternativas foram propostas que permitiram a reciclagem dos petrodólares por meio de organizações internacionais multilaterais, especificamente o FMI. Isto distribuiria os lucros do mercado petrolífero entre nações industrializadas. Os EUA vetaram esta proposta de forma unilateral. Esta decisão reflete a preocupação dos governantes norte-americanos com o declínio relativo da Centralidade do dólar no sistema financeiro global, contrastada pela vulnerabilidade frente à deterioração das contas públicas. Embora esta atitude assegurasse os interesses econômicos e geopolíticos dos EUA a médio prazo, a sua liderança nas instituições internacionais que foram fundadas no período pós-guerra naquele momento foi minada (Spiro, 1999).

4 DESAFIOS CONTEMPORÂNEO À HEGEMONIA DO PETRODÓLAR: A INTERNACIONALIZAÇÃO DO RENMINBI

Nesta seção, será analisado como a crescente internacionalização do renminbi tem gerado tensões e desafios à posição dominante do dólar no sistema internacional. A ascensão da moeda chinesa, impulsionada por estratégias de diversificação monetária, acordos bilaterais e o fortalecimento das reservas internacionais em renminbi, tem provocado um deslocamento gradual na arquitetura monetária internacional. Esse movimento suscita preocupações quanto à estabilidade da hegemonia do dólar, especialmente diante da ampliação das zonas de influência econômica da China e da busca por alternativas ao padrão monetário vigente.

Conforme apontado por Cohen (2017, 2019), a internacionalização do renminbi representa um desafio à hegemonia monetária dos EUA que não encontra precedentes na história moderna. Pela primeira vez, um rival monetário não é aliado nem inimigo do governo norte-americano, se encontrando em uma posição intermediária cuja ambição de competição é inegável ao mesmo tempo que é difícil de mensurar. Apesar desta ambiguidade, é possível afirmar que a China tem tornado a internacionalização da sua moeda um objetivo de Estado estratégico, com ramificações tanto geopolíticas quanto econômicas, mirando a construção do seu próprio “privilégio exorbitante”. Neste sentido, será analisada aqui a internacionalização do renminbi por meio do mercado petrolífero, que, da mesma forma que contribui para a manutenção da hegemonia monetária dos EUA, apresenta grande potencial para as pretensões monetárias chinesas no que diz respeito ao multilateralismo comercial, financeiro e industrial (Mathews; Selden, 2018).

O petróleo é um recurso estratégico para o fortalecimento do poder chinês na economia política internacional, da mesma forma que é essencial para a geopolítica e a economia dos EUA. Desde a década de 1980, quando a China efetivamente iniciou o seu processo de globalização econômica (Mendonça; Lopes Filho; Oliveira, 2021), a sua demanda doméstica pelo hidrocarboneto tem aumentado progressivamente. Em 2022, a China consumiu uma média de 8.000 terrawatt-hora (TWh) de petróleo. Os EUA, por sua vez, utilizaram 10.000 TWh no mesmo ano (Our World in Data, 2023b). A China também se encontra entre os dez maiores produtores de petróleo do mundo (Our World in Data, 2024b), mas ainda depende majoritariamente do mercado global para suprir a sua demanda, o que coloca o nível do seu consumo petrolífero em proporções impressionantes. Isto ocorre em função da baixa qualidade do produto produzido nas reservas nacionais chinesas além do seu consumo petrolífero expressivo (Calabrese, 2012). Em 2012, a China ultrapassou os EUA e se tornou o maior importador mundial do combustível (Kamel; Wang, 2019; World Bank, 2024).

Desta forma, é possível apontar que a China se tornou um ator central no mercado global do petróleo já na década de 1980, mas sua participação ativa na comercialização do recurso se intensificou a partir da Crise Financeira de 2008. A partir deste marco, a China passa a centrar a sua segurança energética como prioridade da sua política externa, devido à

instabilidade do mercado internacional, sobretudo quanto à precificação das *commodities*. Isto leva o governo chinês a firmar um número maior de contratos comerciais petrolíferos no renminbi com parceiros como a Rússia, o Irã e a Venezuela, já no início da década de 2010 (Kamel; Wang, 2019). A importância do recurso para os objetivos chineses também se reflete na crescente militarização da sua política energética, a partir da qual a China visa reduzir a sua dependência do petróleo produzido pelo Oriente Médio com a expansão da sua presença na África e na Ásia Central. Adicionalmente, devido à importância do transporte marítimo para as suas importações petrolíferas, o governo chinês tem aumentado a sua presença militar em rotas estratégicas no fluxo comercial regional e internacional, com destaque ao Mar do Sul da China (Calabrese, 2012; Klare, 2012).

A Crise Financeira de 2008 abriu um espaço político importante para a China questionar o funcionamento do sistema financeiro internacional e a participação das economias emergentes nas instituições multilaterais. Esta tendência se repete no mercado energético. A China critica o processo de financeirização do comércio de *commodities*, afirmando que este setor se encontra altamente vulnerável ao processo especulativo e dependente da política monetária doméstica dos EUA, o que reverbera na precificação do petróleo. Dentro deste contexto, a China tem buscado aumentar a sua influência dentro do mercado petrolífero global, expandindo o número de parcerias estratégicas com atores como a OPEP e o Fórum Internacional de Energia e inserindo a pauta em espaços multilaterais como o BRICS e o G20 durante a sua presidência do grupo em 2016 (Kamel; Wang, 2019; Taylor, 2025). Utilizando a sua posição como o maior importador de petróleo do mundo, a China visa a criação do “petroyuan” para facilitar o comércio com base na sua própria moeda, reduzindo conversões em dólar e diminuindo custos para os seus parceiros comerciais (Taylor, 2025).

O petroyuan pode ser entendido como um *benchmark*⁶ petrolífero fixado no renminbi (Taylor, 2025). A sua viabilização é permitida por meio do lançamento de contratos futuros⁷ de petróleo com base na moeda chinesa na Bolsa de Valores Internacional de Energia de Xangai (*Shanghai International Energy Exchange* – SIEE). O mercado de futuros do petróleo se trata de uma fonte de estabilidade dentro do comércio mundial de *commodities*, o que por sua vez sustenta a indústria e a produção internacional. A primeira tentativa chinesa de lançar contratos deste tipo

6. Por *benchmark*, refere-se ao sistema de precificação do petróleo utilizado em determinado contrato comercial. Trata-se de uma tentativa de estabelecer preços fixos a curto e médio prazo considerando a alta instabilidade do mercado energético. Exemplos de *benchmarks* incluem o Brent Blend, o West Texas Intermediate (WTI), o Dubai Crude, o Ural Blend e o Alaska North Slope (ANS) (Luciani, 2012). Os sistemas de precificação de Brent e WTI dominam o mercado petrolífero e correspondem a mais da metade dos seus contratos comerciais (Kamel; Wang, 2019).

7. Os contratos futuros de petróleo garantem a comercialização do recurso a um preço previamente estabelecido em uma data futura. Entre as suas principais funções, aponta-se a possibilidade de *hedge* de negócios futuros de empresas petrolíferas, como refinarias, contra flutuações no mercado energético internacional, além de facilitar o processo especulativo a partir do controle na oscilação de preços do combustível. Através destes, é possível assegurar não somente a entrega física do produto, mas também a sua liquidação financeira (Luciani, 2012; Mathews; Selden, 2018; Woertz, 2012).

foi ainda na década de 1990, mas a iniciativa falhou devido à baixa transparência e liquidez. Quase trinta anos depois, o cenário mundial mudou, aumentando a capacidade chinesa de desafiar a hegemonia do dólar neste mercado (Mathews; Selden, 2018).

A iniciativa lançada em 2018 foi bem-vista por parceiros estratégicos como a Rússia e o Irã, considerando que o volume de negociações do mercado futuro de Xangai em só um ano após o seu lançamento chegou à metade do total de contratos firmados com base no *benchmark* do Brent Blend (Kamel; Wang, 2019). O petroyuan também foi bem recebido por comerciantes multinacionais como a Glencore e a Trafigura (Mathews; Selden, 2018; Taylor, 2025). No entanto, a COVID-19 desacelerou os avanços do petroyuan. Já em 2019, o mercado futuro de petróleo da China havia atingido um nível de maturidade significativo, observando uma redução na transmissão de riscos de volatilidade, assimetrias de informação e no estabelecimento de referência contratual demasiadamente elevada. A pandemia reverteu esta tendência⁸, estagnando a expansão de contratos firmados no preço de Xangai (Corbet *et al.*, 2022).

Desde então, a expansão do comércio baseado no petroyuan vem expandindo-se paulatinamente em volume e participação no mercado internacional (Taylor, 2025). Alguns indícios, contudo, apontam para a possibilidade de uma aceleração da sua adoção nas próximas décadas. Em primeiro lugar, o *benchmark* chinês traz algumas inovações significativas em relação às referências de Brent e do West Texas Intermediate (WTI) além da sua base no renminbi, como a priorização do petróleo bruto pesado e de alto teor sulfúrico em lugar do tipo leve e de baixa concentração de enxofre, já que este é mais facilmente encontrado nas fontes petrolíferas chinesas e é preferida por países no Oriente Médio e pela Rússia (Kamel; Wang, 2019; Alshareef, 2022). Em segundo lugar, a sua conversibilidade é lastreada em ouro, o que assegura um importante mecanismo de segurança e estabilidade (Mathews; Selden, 2018). Em terceiro lugar, a referência chinesa é a primeira na região Ásia-Pacífico, oferecendo uma oportunidade de padronização de preços para estas nações (Kamel; Wang, 2019; Alshareef, 2022).

No que se refere à internacionalização do renminbi, a lógica que sustenta a criação do petroyuan é evidente. Conforme a China amplie o seu número de contatos petrolíferos, mais os seus parceiros comerciais são esperados a acumular a moeda chinesa nas suas reservas centrais. Isto não somente significa mais compras de bens e serviços da China, mas também de títulos do governo chinês. Como resultado, isto garante o fortalecimento do mercado de capitais do país asiático e a internacionalização da sua moeda. Este é o mesmo racional que explica a reciclagem do petrodólar no mercado doméstico dos EUA e indica que o Partido Comunista visa repetir alguns dos passos históricos que propulsionaram o dólar ao topo da hierarquia monetária global (Kamel; Wang, 2019; Mathews; Selden, 2018).

8. Meidan (2020) ressalta que o sistema de precificação chinês não foi o único impactado pela COVID-19, visto que as referências de Brent e do WTI também foram prejudicadas. Sendo assim, devido à queda na demanda global resultante da pandemia, o excedente do mercado petrolífero naturalmente se destinou à China como o maior importador mundial do recurso. Este fato, portanto, permitiu que a China retomasse as suas negociações no mercado futuro de Xangai, inclusive com os benchmarks de Brent e Dubai e Omã.

Existem diversos motivos pelos quais diferentes países poderiam estar interessados em firmar contratos petrolíferos com base no renminbi. Governos que buscam diversificar as suas moedas de liquidação comercial enquadram o petroyuan como uma alternativa viável. Além disso, devido à frequente *weaponization* do dólar, acordos bilaterais com a China podem oferecer uma forma de contornar sanções ocidentais, como no caso da Rússia e do Irã (Taylor, 2025). Contudo, como destacam Kamel e Wang (2019), o número de países parceiros que estabelecem contratos futuros fixados no renminbi ainda é bastante restrito. Somado a isto, estas nações não estão sendo motivadas necessariamente por uma crença no fortalecimento da moeda chinesa a longo prazo, mas sim por uma vontade política mais imediata de confrontar a hegemonia monetária dos EUA. Rivalidades como estas, mesmo com fontes históricas, podem mudar. Sendo assim, a predisposição de determinados Estados a apoiarem o petroyuan pode se reverter, o que consequentemente prejudica o objetivo de internacionalização do renminbi.

A partir do exposto, é possível compreender a iniciativa do petroyuan como um exemplo da crescente competição monetária entre a China e os EUA no processo de internacionalização do renminbi. Dada a importância da relação entre a precificação do petróleo com base na moeda norte-americana e a hegemonia monetária dos EUA, o aumento de contratos petrolíferos negociados com a China, para alguns autores, oferece uma ameaça sem precedentes (Mathews; Selden, 2018). Contudo, esta discussão é altamente dependente da capacidade destes países de exercerem influência no mercado de *commodities*, o que, por sua vez, é um reflexo do seu poder estrutural. No período pós-guerra, é possível afirmar que os EUA contavam com vantagens significativas em todas as estruturas descritas por Strange (1988). No século XXI, o cenário é outro, exceto quando se trata de segurança, já que o país norte-americano permanece um poder militar unipolar (Nye Jr., 2022).

Inegavelmente, a capacidade chinesa de “ditar as regras do jogo” tem se fortalecido em paralelo com um declínio gradual do poder estrutural dos EUA. No entanto, ainda não é possível prever se, e muito menos quando, a China irá ultrapassar o seu rival em termos de poder financeiro (Gurcan; Donduran, 2023). Até pouco tempo, a possibilidade de o país asiático ocupar a posição de maior economia do mundo era realista no médio prazo (DiPippo, 2025; Nye Jr., 2019). Contudo, estimativas agora apontam que o crescimento econômico chinês tem desacelerado abaixo dos níveis vistos durante a pandemia da COVID-19. Em 2024, o PIB chinês caiu para 64% em comparação com o dos EUA. Em 2021, este número se encontrava em 77% (DiPippo, 2025). Mesmo se a China ultrapassasse a posição econômica dos EUA, em outras medidas de poder geopolítico o governo chinês ainda se encontraria em desvantagem (Cildir, 2025; Cohen, 2019; Nye Jr., 2010).

Um fato que pode impactar o futuro do petroyuan de forma positiva é a mudança da relação entre os EUA e os seus aliados do Oriente Médio. Desde a década de 1970, o governo norte-americano e as nações árabes exportadoras de petróleo têm observado uma interdependência centrada no petrodólar. Esta relação é contingente da capacidade do governo

norte-americano de providenciar os seus aliados árabes com poder econômico e militar que em retorno servem os seus interesses (Wight, 2021). Com a invasão do Iraque em 2003, contudo, o contato dos EUA com a região foi colocado em xeque, levando algumas nações exportadoras de petróleo a questionarem a precificação com base no dólar. Além disso, períodos de instabilidade no valor da moeda norte-americana resultam em lucros petrolíferos reduzidos e em taxas maiores de inflação para a região, como no caso do Qatar e dos Emirados Árabes Unidos.

Este contexto incentiva os países do Oriente Médio a diversificarem as suas reservas centrais. Caso isso se concretize, a reciclagem dos petrodólares nos títulos governamentais estadunidenses pode se deslocar para outros mercados, como na Ásia ou no próprio Oriente Médio (Momani, 2008), gerando consequências relevantes para a capacidade dos EUA de incorrer em déficits públicos (Spiro, 2012). Como resultado, abre-se espaço para a China ampliar o número de contratos petrolíferos com parceiros árabes indexados ao renminbi. Em 2022, o presidente chinês Xi Jinping visitou a Arábia Saudita a fim de estabelecer laços cooperativos com os planos da nação árabe de aproveitar as suas receitas petrolíferas para impulsionar a diversificação da sua economia. Para tanto, o governo chinês apresentou planos para investir em projetos de energia e infraestrutura na nação com base no renminbi. Outros acordos incluem trocas cambiais entre os bancos centrais dos dois Estados estimados em ¥50 bilhões. O objetivo desta parceria é facilitar o comércio entre as nações com ênfase nas suas moedas locais. Desta forma, é possível observar que a Arábia Saudita e outras nações árabes exportadoras de petróleo olham favoravelmente para a expansão das suas reservas de renminbi. No entanto, este processo deve ocorrer incrementalmente de forma a equilibrar o relacionamento da região tanto com a China quanto com os EUA (Taylor, 2025).

A reação do governo norte-americano aos esforços de internacionalização monetária da China também é essencial para compreender o futuro do petroyuan. Diante dos esforços chineses, é possível afirmar que a política adotada pelos EUA para proteger sua hegemonia monetária tem sido passiva e baseada em inatividade proposital. Esta atitude pode ser explicada por excesso de confiança no poder do dólar, o que gera complacência e leva ao entendimento de que o “privilégio exorbitante” é um fenômeno dado, não conquistado (Cohen, 2017, 2019). Se o país norte-americano decidisse atuar para defender a posição internacional da sua moeda por meio de pressão sobre os seus parceiros comerciais, os seus vastos recursos de poder o colocariam em uma posição ideal para tal (Helleiner; Kirshner, 2014).

Quando se trata do domínio do dólar dentro do comércio petrolífero, as autoridades estadunidenses têm um grande incentivo para atuar em defesa da reciclagem do petrodólar em seus mercados domésticos. Caso contrário, a incapacidade do governo em financiar as suas massivas dívidas públicas pode negativamente impactar as suas taxas de juros e de crescimento econômico. Qualquer que seja a estratégia tomada pelos EUA, “[...] um denominador comum é que o resultado será determinado mais pela política do que pela economia.” (Helleiner; Kirshner, 2014, p. 7,

tradução própria⁹). Para Mathews e Selden (2018), o desempenho do petroyuan é ameaçado pela guerra comercial entre os EUA e a China. A retórica agressiva de Donald Trump e a sua aplicação de sanções contra parceiros petrolíferos do Partido Comunista, sobretudo o Irã, evidenciam que a mira das políticas coercitivas norte-americanas é de fato contra o país asiático.

4 CONCLUSÕES

Este artigo teve como objetivo examinar a internacionalização do renminbi por meio das ações do governo chinês no mercado petrolífero e apontar como este processo se assemelha ao papel histórico do petrodólar na sustentação da hegemonia monetária dos EUA. Apontou-se que o sucesso do petroyuan depende de uma série de medidas que irão prover liquidez e convertibilidade à moeda chinesa. No entanto, alguns desafios persistem para que isto de fato ocorra. Em primeiro lugar, ao permitir que investidores estrangeiros atuem diretamente no seu mercado financeiro doméstico, a China sinaliza uma abertura estratégica e controlada da sua economia. Como mencionado anteriormente, um obstáculo enfrentado pelo governo chinês no comércio energético global está associado às suas políticas intensivas de controles de capitais. A flexibilização destes, portanto, permite uma entrada maior de capital estrangeiro na China, o que o seu governo tem promovido por meio de incentivos tributários, do estabelecimento de uma zona de livre comércio e da concessão de maiores licenças de importação a refinarias privadas.

Contudo, esta liberalização monetária não é provável de ocorrer na forma esperada, dado o valor dos controles de capitais observado pelo governo chinês em períodos de instabilidade financeira no mercado cambial internacional. Os mercados financeiros da China permanecem excessivamente regulamentados e subdesenvolvidos em muitos sentidos, o que entra em contradição com as tendências históricas de internacionalização monetária ocorrendo em ambientes domésticos com intervenções estatais limitadas. Desta forma, a natureza autoritária do Partido Comunista, combinada com o seu baixo compromisso com os direitos de propriedade privada e com o cumprimento de obrigações contratuais, não assegura confiança por parte de investidores internacionais nas suas políticas monetárias.

Em segundo lugar, qualquer iniciativa de desdolarização promovida pela China, seja pela redução do seu prestígio por meio da diversificação monetária ou por sua substituição direta, é confrontada pelas suas vastas reservas da moeda norte-americana. Além disso, o comércio mundial continua centrado no dólar apesar de tentativas de diversificação. Neste sentido, a maioria das *commodities*, incluindo o petróleo, são precificadas com base na moeda norte-americana. Isto encoraja a China a manter suas reservas altas e garantir o seu desempenho comercial no palco mundial. Como consequência, mesmo com as suas iniciativas de

9. [...] a common denominator is that the outcome will be determined more by politics than economics (Helleiner; Kirshner, 2014, p. 7).

internacionalização do renminbi, o governo chinês continua exibindo um interesse alto pela promoção de uma ordem financeira na qual o dólar ocupa o topo da hierarquia monetária.

Quando se trata do comércio petrolífero, esta discussão é colocada em evidência. Os mercados de *commodities* como o petróleo e o gás natural exibem um incentivo natural pelo domínio de uma só moeda, já que isto torna o comércio mais eficiente. Além disso, a moeda de veículo para a compra e venda dos recursos energéticos será a que já ocupa o topo da hierarquia monetária em demais mercados. Qualquer mudança nesse cenário ficará dependente do estreitamento da relação chinesa com o Oriente Médio e com os membros da OPEP. Como mencionado anteriormente, os objetivos chineses são incertos e as vastas reservas de dólar do país reforçam o seu interesse em manter a posição da moeda norte-americana no topo da hierarquia monetária. A internacionalização monetária é acompanhada por custos e riscos altos. A China usufrui de proteções naturais contra instabilidades comerciais externas, conhecidas como a sua “Grande Muralha Monetária”. Além disso, produtores e instituições bancárias da China têm ganhado vantagens pelo forte controle estatal sobre taxas de juros e a distribuição de crédito. Assim, existem fortes grupos de interesse domésticos que podem ser contrários a maiores esforços de liberalização monetária por entender que estas colocam em risco o modelo de desenvolvimento do país.

Nesta discussão, é evidente que os planos da China não são abertamente revisionistas, visto que o país também se beneficia da ordem liberal internacional. A interdependência entre a China e os EUA reduz as suas possibilidades de contenção de poder. Embora a intenção chinesa não aparente ser favorável à substituição direta da ordem mundial vigente, isto pode mudar conforme as suas capacidades estruturais se fortaleçam. Por um lado, a redução da dependência da China ao dólar terá consequências no comércio mundial e nas instituições internacionais, o que pode deter a sua ambição a médio prazo. Por outro lado, a China não tem interesse no liberalismo e tampouco no poder excessivo dos EUA. Os esforços chineses serão ditados não somente pelo seu poder material, mas também pelas suas raízes institucionais e ideacionais. A internacionalização monetária do renminbi, portanto, será guiada a partir da definição do que a China quer daqui em diante. A reação dos EUA a este processo irá precisar estimar corretamente as pretensões chinesas, evitando a complacência e o medo exagerado ao mesmo tempo.

REFERÊNCIAS

ALSHAREEF, S. The Gulf’s shifting geoeconomy and China’s structural power: from the petrodollar to the petroyuan? **Grenoble Ecole de Management**, France, v. 27, n. 2, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/10245294221095222>. Acesso em: 19 jul. 2025.

ARSLANALP, S.; EICHENGREEN, B.; SIMPSON-BELL, C. **The stealth erosion of dollar dominance: active diversifiers and the rise of nontraditional reserve currencies**. Washington, Mar. 2022. (IMF working papers, n. 2022/058). Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/03/24/The-Stealth-Erosion-of-Dollar-Dominance-Active-Diversifiers-and-the-Rise-of-Nontraditional-515150>. Acesso em: 19 jul. 2025.

- BAER, M. *et al.* Os desafios à reorganização de um padrão monetário internacional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 4, n. 1, p. 79-126, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643209>. Acesso em: 19 jul. 2025.
- CALABRESE, J. China's impact on oil markets. In: LOONEY, R. **Handbook of oil politics**. London: Routledge, 2012. p. 401-414.
- CILDIR, S. US structural power and oil: delibitating the Iranian oil industry. **The International Spectator**, London, v. 60, n. 2, p. 130-147, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03932729.2025.2468922>. Acesso em: 27 out. 2025.
- COHEN, B. **Currency statecraft: monetary rivalry and geopolitical ambition**. Chicago: The University of Chicago Press, 2019.
- COHEN, B. **Renminbi internationalization: a conflict of statecrafts**. London: Chatham House, Mar. 2017. (International Economics Department research paper). Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-03-20-renminbi-internationalization-statecraft-cohen.pdf>. Acesso em: 27 out. 2025.
- CORBET, S. *et al.* The growth of oil futures in China: evidence of market maturity through global crises. **Energy Economics**, Guildford, v. 114c, Oct. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2022.106243>. Acesso em: 19 jul. 2025.
- DIPIPO, G. Focus on the new economy, not the old: why China's economic slowdown understates gains. **RAND**, Santa Monica, 18 Feb. 2025. Disponível em: <https://www.rand.org/pubs/commentary/2025/02/focus-on-the-new-economy-not-the-old-why-chinas-economic.html#:~:text=With%20the%20U.S.%20economy%20growing,GDP%20in%20about%20a%20decade>. Acesso em: 30 out. 2025.
- FEDERAL RESERVE ECONOMIC DATA. **Currency in circulation**. Saint Louis, 2024a. Disponível em: <https://fred.stlouisfed.org/series/CURRCIR>. Acesso em: 19 jul. 2025.
- FEDERAL RESERVE ECONOMIC DATA. **Internationalization of the Chinese renminbi: progress and outlook**. Saint Louis, 2024b. Disponível em: <https://www.federalreserve.gov/econres/notes/feds-notes/internationalization-of-the-chinese-renminbi-progress-and-outlook-accessible-20240830.htm#fig1>. Acesso em: 29 out. 2025.
- FREYMANN, E.; HENG, C. The logic of partial RMB internationalization: PRC perspectives on "Financial War". **The China Quarterly**, Cambridge, n. 262, p. 429-444, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0305741025000037>. Acesso em: 27 out. 2025.
- GOKAY, B. Two pillars of US global hegemony: Middle Eastern oil and the petrodollar. In: NESS, I.; COPE, Z. **The Palgrave encyclopedia of imperialism and anti-imperialism**. London: Palgrave MacMillan, 2020. p. 2673-2684.
- GURCAN, E. C.; DONDURAN, C. The economic and institutional dynamics of China's growing financial influence: a "structural power" perspective. **The Japanese Political Economy**, v. 49, n. 1, p. 109-135, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/2329194X.2023.2184387>. Acesso em: 27 out. 2025.
- HAMMES, D.; WILLS, D. Black gold: the end of Bretton Woods and the oil-price shocks of the 1970s. **The Independent Review**, Oakland, v. 9, n. 4, p. 501-511, Spring 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24562081>. Acesso em: 19 jul. 2025.
- HELLEINER, E. Downsizing the dollar in the age of Trump?: the ambiguities of key currency status. **The Brown Journal of World Affairs**, Providence, v. 23, n. 2, p. 9-27, 2017. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27119051>. Acesso em: 28 out. 2025.
- HELLEINER, E. Enduring top currency, fragile negotiated currency: politics and the dollar's international role. In: HELLEINER, E.; KIRSHNER, J. **The future of the dollar**. Ithaca: Cornell University Press, 2009. p. 69-87.
- HELLEINER, E.; KIRSHNER, J. The politics of China's international monetary relations. In: HELLEINER, E.; KIRSHNER, J. **The great wall of money**. Ithaca: Cornell University Press, 2014. p. 1-22.
- HELLEINER, E.; WANG, H. The richness of financial nationalism: the case of China. **Pacific Affairs**, Vancouver, v. 92, n. 2, p. 211-234, 2019. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/48541654>. Acesso em: 27 out. 2025.
- HUGHES, D. The end of US petrodollar hegemony? In: BISA ANNUAL CONFERENCE, 2018, Bath. **Conference contribution**. Lincoln: University of Lincoln, 2018. Disponível em: https://repository.lincoln.ac.uk/articles/conference_contribution/The_End_of_US_Petrodollar_Hegemony_/25175060. Acesso em: 19 jul. 2025.

ILZETZKI, E.; REINHART, C. M.; ROGOFF, K. S. Exchange arrangements entering the Twenty-First Century: which anchor will hold? **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, v. 134, n. 2, p. 599-646, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/qje/qjy033>. Acesso em: 29 out. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Currency composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)**. Washington, 2024. Disponível em: <https://data.imf.org/en/datasets/IMF.STA:COFER>. Acesso em: 20 jul. 2025.

JAMES, H. The enduring international preeminence of the dollar. In: HELLEINER, E.; KIRSHNER, J. **The future of the dollar**. Ithaca: Cornell University Press, 2009. p. 24-44.

KAMEL, M.; WANG, H. Petro-RMB?: the oil trade and the internationalization of the renminbi. **International Affairs**, Oxford, v. 95, n. 5, p. 1131-1148, Sept. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ia/iiz169>. Acesso em: 19 jul. 2025.

KIRSHNER, J. After the (relative) Fall: dollar diminution and the consequences of American power. In: HELLEINER, E.; KIRSHNER, J. **The future of the dollar**. Ithaca: Cornell University Press, 2009. p. 191-215.

KLARE, M. T. The changing geopolitics of oil. In: LOONEY, R. **Handbook of oil politics**. London: Routledge, 2012. p. 30-44.

LEVERETT, F.; LEVERETT, H. **The birth of the Petroyuan, Sino-American currency contestation, and the international monetary system**: an institutional perspective on the political economy of currency choice in international energy markets. SSRN, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2503269>. Acesso em: 27 out. 2025.

LUCIANI, G. Global oil markets: the needs for reforms. In: LOONEY, R. **Handbook of oil politics**. London: Routledge, 2012. p. 90-106.

MATHEWS, J. A.; SELDEN, M. China: the emergence of the Petroyuan and the challenge to US dollar hegemony. **The Asia-Pacific Journal Japan Focus**, [s.l.], v. 16, n. 3, 2018. Disponível em: <https://apjif.org/2018/22/mathews>. Acesso em: 27 out. 2025.

MEIDAN, M. **The Shanghai oil futures contract and the oil demand shock**. Oxford, July 2020. (The Oxford Institute for Energy Studies). Disponível em: <https://www.oxfordenergy.org/wp-content/uploads/2020/07/The-Shanghai-Oil-Futures-Contract-and-the-Oil-Demand-Shock.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2025.

MENDONÇA, M. A. A.; LOPES FILHO, C. R. F. U.; OLIVEIRA, J. K. B. S. A Nova Rota da Seda e a projeção econômica internacional da China: redes de financiamento e fluxos de Investimento Externo Direto (IED). **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 31, set./dez. 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11136/1/bepi_31_nova_rota.pdf. Acesso em: 19 jul. 2025.

METRI, M. Geopolítica e diplomacia monetária: o sistema dólar de tributação global e as iniciativas de desdolarização da economia internacional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 3, p. 719-736, set./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n3art02>. Acesso em: 19 jul. 2025.

MOMANI, B. Gulf Cooperation Council Oil Exporters and the future of the Dollar. **New Political Economy**, Abingdon, v. 13, n. 3, p. 293-314, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13563460802302594>. Acesso em: 28 out. 2025.

NORRLOF, C. Dollar hegemony: a power analysis. **Review of International Political Economy**, London, v. 21, n. 5, p. 1042-1070, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09692290.2014.895773>. Acesso em: 19 jul. 2025.

NORRLOF, C. The dollar still dominates: American financial power in the age of great-power competition. **Foreign Affairs**, New York, Feb. 21, 2023. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/dollar-still-dominates>. Acesso em: 19 jul. 2025.

NYE JR, J. S. American and Chinese power after the financial crisis. **The Washington Quarterly**, Cambridge, v. 33, n. 4, p. 143-153, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0163660X.2010.516634>. Acesso em: 29 out. 2025.

NYE JR, J. S. How not to deal with a rising China: a US perspective. **International Affairs**, London, v. 98, n. 5, p. 1635-1651, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ia/iia117>. Acesso em: 29 out. 2025.

NYE JR, J. S. The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump. **International Affairs**, London, v. 95, n. 1, p. 63-80, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ia/iiz212>. Acesso em: 29 out. 2025.

OUR WORLD IN DATA. **Energy consumption by source, China**: (measured in terms of primary energy using the substitution method). Oxford, 2023a. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/energy-consumption-by-source-and-country?stackMode=absolute&country=~CHN>. Acesso em: 19 jul. 2025.

OUR WORLD IN DATA. **Global fossil fuel consumption**: (measured in terawatt-hours of primary energy consumption). Oxford, 2023b. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/global-fossil-fuel-consumption>. Acesso em: 19 jul. 2025.

OUR WORLD IN DATA. **Oil price**: crude prices since 1861. Oxford, 2024a. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/crude-oil-prices>. Acesso em: 19 jul. 2025.

OUR WORLD IN DATA. **Oil production**: (measured in terawatt-hours (TWh)). Oxford, 2024b. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/oil-production-by-country?time=2005..latest&country=QAT~OMN~SAU~IRQ~USA~ARE~CHN~RUS>. Acesso em: 19 jul. 2025.

SONG, K.; XIA, L. Bilateral swap agreement and renminbi settlement in cross-border trade. **Economic and Political Studies**, United Kingdom, v. 8, n. 3, p. 355-373, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/20954816.2020.1780818>. Acesso em: 19 jul. 2025.

SPIRO, D. E. Embedded neo-mercantilism in the post-Bretton Woods economy: balance of payments adjustment from Petrodollars to sinodollars. In: ANNUAL MEETING OF THE INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION. **Conference Proceeding**, 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/1488570/Embedded_Neo_Mercantilism_in_the_Post_Bretton_Woods_Economy_Balance_of_Payments_Adjustment_from_Petrodollars_to_Sinodollarshttps://www.academia.edu/1488570/Embedded_Neo_Mercantilism_in_the_Post_Bretton_Woods_Economy_Balance_of_Payments_Adjustment_from_Petrodollars_to_Sinodollars. Acesso em: 30 out. 2025.

SPIRO, D. E. **The hidden hand of American hegemony**: petrodollar recycling and international markets. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

STRANGE, S. **States and markets**: an introduction to international political economy.

London: Continuum, 1988.

STRANGE, S. The persistent myth of lost hegemony. **International Organization**, Cambridge, v. 41, n. 4, p. 551-574, 1987. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706758>. Acesso em: 28 out. 2025.

TAYLOR, M. Challenging dollar dominance?: the geopolitical dimensions of renminbi (RMB) internationalisation. **Journal of Current Chinese Affairs**, Thousand Oaks, v. 54, n. 3, p. 430-447, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/18681026251342258>. Acesso em: 28 out. 2025.

TRUMAN, E. M. **The end of the Bretton Woods international monetary system**. Washington: Peterson Institute for International Economics, Oct. 2017. (Working paper, n. 17-11). Disponível em: <https://www.piie.com/publications/working-papers/end-bretton-woods-international-monetary-system>. Acesso em: 19 jul. 2025.

WIGHT, D. M. **Oil money**: Middle East petrodollars and the transformation of US empire, 1967 – 1988. Ithaca: Cornell University Press, 2021.

WOERTZ, E. Oil, the dollar, and the stability of the financial system. In: LOONEY, R. **Handbook of oil politics**. London: Routledge, 2012. p. 375-400.

WORLD BANK. Fuel imports (% of merchandise imports): China, United States. **World Bank Open Data**, Washington, 2024. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/TM.VAL.FUEL.ZS.UN?locations=CN-US>. Acesso em: 19 jul. 2025.

Insuficiencia estructural del control humano significativo en armas autónomas: fundamentos para una reorientación normativa post-antropocéntrica



Structural Insufficiency of Meaningful Human Control in Autonomous Weapons: Foundations for a Post-Anthropocentric Normative Reorientation

Insuficiência estrutural do controle humano significativo em armas autônomas: fundamentos para uma reorientação normativa pós-antropocêntrica

Fernando A. Ramos-Zaga¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13.n2.p149

Enviado em: 22 de setembro de 2025

Aceito em: 03 de março de 2026

RESUMEN

El avance acelerado de los Sistemas de Armas Letales Autónomas (LAWS) ha generado una transformación radical en las lógicas del conflicto armado, planteando desafíos ético-normativos que cuestionan la continuidad de la agencia humana en decisiones letales automatizadas. Frente a este escenario, el presente estudio examina críticamente la noción de Control Humano Significativo (MHC) como dispositivo normativo central en la regulación de LAWS, con el objetivo de construir un marco filosófico que fundamente éticamente su exigencia, explore su viabilidad en entornos militares avanzados y proponga una reconceptualización que articule agencia, dignidad y responsabilidad. Los hallazgos evidencian que el MHC, en su formulación actual, presenta limitaciones estructurales derivadas de la opacidad de los sistemas algorítmicos, la imprevisibilidad conductual y la dilución de la responsabilidad moral, lo cual imposibilita su función como garante ético en la guerra automatizada. En conclusión, se plantea un giro normativo que interpela la arquitectura jurídica y técnica existente, exigiendo la adopción de marcos regulatorios internacionales capaces de salvaguardar principios morales fundamentales en un contexto marcado por la creciente mediación algorítmica de la violencia.

Palabras clave: Sistemas de armas letales autónomas, control humano significativo, brecha de responsabilidad, guerra algorítmica, ética militar, inteligencia artificial.

1. Abogado. Docente investigador a tiempo completo. Universidad Privada del Norte, Lima, Perú. <https://orcid.org/0000-0001-6301-9460>. fernandozaga@gmail.com

ABSTRACT

The rapid advancement of Lethal Autonomous Weapon Systems (LAWS) has fundamentally altered the dynamics of armed conflict, raising profound ethical and normative challenges that call into question the continuity of human agency in automated lethal decision-making. In response to this scenario, the present study critically examines the notion of Meaningful Human Control (MHC) as a central normative device in the regulation of LAWS. The objective is to construct a philosophical framework that ethically grounds the demand for MHC, assesses its operational viability in advanced military environments, and proposes a reconceptualization that integrates agency, dignity, and moral responsibility. The findings reveal that MHC, in its current formulation, suffers from structural limitations rooted in algorithmic opacity, behavioral unpredictability, and the fragmentation of moral responsibility, which collectively undermine its role as an ethical safeguard in autonomous warfare. The study concludes by proposing a normative shift that challenges existing legal and technical architectures, advocating for the establishment of binding international regulatory frameworks capable of upholding fundamental moral principles in a context increasingly shaped by the algorithmic mediation of violence.

Keywords: Lethal autonomous weapon systems, meaningful human control, responsibility gap, algorithmic warfare, military ethics, artificial intelligence.

RESUMO

O avanço acelerado dos Sistemas de Armas Letais Autônomas (LAWS) tem provocado uma transformação radical nas lógicas do conflito armado, suscitando desafios ético-normativos que questionam a continuidade da agência humana em decisões letais automatizadas. Diante desse cenário, o presente estudo examina criticamente a noção de Controle Humano Significativo (MHC) como dispositivo normativo central na regulação dos LAWS, com o objetivo de construir um marco filosófico que fundamente eticamente sua exigência, explore sua viabilidade em contextos militares avançados e proponha uma reconceitualização que articule agência, dignidade e responsabilidade. Os resultados evidenciam que o MHC, em sua formulação atual, apresenta limitações estruturais decorrentes da opacidade dos sistemas algorítmicos, da imprevisibilidade comportamental e da diluição da responsabilidade moral, o que inviabiliza sua função como garantidor ético na guerra automatizada. Conclui-se, portanto, que é necessário um giro normativo que interpele a arquitetura jurídica e técnica existente, exigindo a adoção de marcos regulatórios internacionais capazes de salvaguardar princípios morais fundamentais em um contexto marcado pela crescente mediação algorítmica da violência.

Palavras-chave: Sistemas de armas letais autônomas, controle humano significativo, lacuna de responsabilidade, guerra algorítmica, ética militar, inteligência artificial.

1 INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el desarrollo exponencial de tecnologías aplicadas a la defensa ha reconfigurado los parámetros tradicionales de la guerra, inaugurando una nueva era marcada por la creciente autonomización de los sistemas armamentísticos. La reciente inversión de 600 millones de euros liderada por Daniel Ek, fundador de Spotify, en la empresa Helsing, especializada en sistemas de guerra basados en inteligencia artificial (Browne, 2025), ilustra de forma paradigmática la militarización

de la inteligencia artificial, impulsada tanto por actores estatales como por consorcios tecnológicos privados. El viraje hacia una guerra tecnológicamente mediada plantea preguntas urgentes sobre la legitimidad del uso autónomo de la fuerza y sobre los límites éticos de la delegación de decisiones letales a entidades no humanas, particularmente en un escenario donde los marcos jurídicos tradicionales y las estructuras morales heredadas resultan insuficientes para aprehender la complejidad del fenómeno emergente.

La aparición de los Sistemas de Armas Letales Autónomos (LAWS, por sus siglas en inglés) ha catalizado un debate cuyo eje central gira en torno a la noción de Control Humano Significativo (MHC), introducida en 2013 como respuesta normativa ante la opacidad decisional de los sistemas autónomos (Horowitz, 2016). No obstante, múltiples estudios han advertido sobre la ambigüedad conceptual del MHC y su limitada aplicabilidad en contextos operacionales reales, marcados por la alta velocidad, la complejidad ambiental y la impredecibilidad algorítmica (Santoni De Sio; Van Den Hoven, 2018). A ello se suma el desafío ontológico planteado por la autonomía algorítmica, cuya lógica causal-determinista entra en tensión con la estructura intencional y relacional que define la acción moral humana (Matthias, 2004).

La persistencia de una brecha epistemológica y normativa entre las capacidades técnicas de los LAWS y las exigencias morales del *ius in bello* pone de manifiesto una zona crítica de indeterminación conceptual. La actual arquitectura del MHC, centrada en fases operacionales específicas, desconoce el carácter distribuido y sistémico de la responsabilidad en entornos de guerra algorítmica (Taddeo; Floridi, 2018). En tal sentido, la idea de una “certificación humana significativa” ha sido propuesta como alternativa que podría preservar la autoría moral sin sacrificar la eficiencia técnica (Winfield; Jirotko, 2018). Sin embargo, dicha reconceptualización plantea interrogantes profundos acerca de la trazabilidad de la intención humana en redes decisionales algorítmicas evolutivas y distribuidas, lo cual exige una revisión crítica de las nociones tradicionales de control, causalidad y responsabilidad.

El presente análisis se justifica por la urgencia de construir un marco filosófico-normativo que permita evaluar, fundamentar y, eventualmente, redefinir el concepto de MHC en un contexto donde las decisiones sobre la vida y la muerte ya no dependen exclusivamente de agentes humanos identificables. Lejos de constituir una discusión académica aislada, esta problemática tiene implicaciones directas sobre la legitimidad del uso de la fuerza, la arquitectura normativa del derecho internacional y, en última instancia, sobre los fundamentos éticos que sostienen la convivencia global. En un momento histórico caracterizado por la aceleración tecnológica y la erosión de las formas tradicionales de soberanía, la ausencia de un paradigma coherente que preserve la agencia humana ante el avance de la autonomía algorítmica representa una amenaza a los principios fundacionales del orden jurídico-moral contemporáneo.

Las implicaciones prácticas de esta investigación son múltiples. En primer lugar, el desarrollo de un marco normativo robusto en torno al MHC puede ofrecer orientaciones concretas para legisladores, diseñadores

de sistemas de defensa y organismos internacionales encargados de la regulación de armamento. En segundo lugar, puede contribuir a delimitar los márgenes éticamente aceptables de la innovación tecnológica en contextos de seguridad, evitando que los imperativos de eficiencia desplacen completamente los criterios de legitimidad moral. Finalmente, una redefinición del MHC podría servir como fundamento para sistemas de certificación internacional que articulen principios éticos, criterios operacionales y requisitos legales en torno al uso de tecnologías autónomas en la guerra.

La relevancia de esta reflexión se acentúa aún más cuando se la vincula con los desafíos contemporáneos que atraviesan tanto el campo de la gobernanza tecnológica como el del orden internacional. El creciente protagonismo de empresas privadas en la producción de armamento inteligente, la presión geopolítica por alcanzar la supremacía algorítmica y la normalización social del uso de drones autónomos en conflictos armados configuran un panorama en el cual las decisiones normativas actuales tendrán efectos estructurales en las décadas venideras. En este sentido, la discusión sobre el MHC no puede desligarse de las tensiones más amplias que afectan a las democracias liberales, a la arquitectura institucional del derecho internacional y a las formas emergentes de subjetividad en la era de la inteligencia artificial.

En ese sentido, el objetivo del presente artículo es analizar críticamente la noción de Control Humano Significativo en sistemas armamentísticos autónomos, con el fin de desarrollar un marco normativo-filosófico que permita fundamentar éticamente su exigencia, evaluar su viabilidad operativa en contextos militares tecnológicamente avanzados y proponer una reconceptualización sistemática que articule agencia, dignidad humana y responsabilidad moral en el entorno de la guerra algorítmica. Se espera que los resultados de este trabajo contribuyan a esclarecer los fundamentos éticos que deben orientar el desarrollo y despliegue de los LAWS, ofreciendo herramientas conceptuales y normativas que permitan preservar la centralidad de la agencia moral humana en un mundo progresivamente automatizado.

2 GENEALOGÍA DE LA AUTOMATIZACIÓN DE LA VIOLENCIA

La trayectoria histórica y conceptual de las armas automatizadas permite apreciar cómo la tecnología ha modificado progresivamente la estructura de la guerra. Durante la Guerra Fría, con el desarrollo de misiles antibalísticos guiados por radar, se consolidó un interés por delegar funciones críticas en las máquinas, aunque sin desplazar la centralidad del juicio humano. En tal contexto, la lógica de disuasión nuclear descansaba en la capacidad decisional de líderes políticos y militares, quienes conservaban el control último sobre la acción letal (Freedman, 1989). Ello evidenciaba un perfeccionamiento del apoyo técnico orientado a la eficiencia, más que una auténtica autonomía decisional.

Con la irrupción de la ciberguerra en los años noventa se produjo un giro significativo, ya que el escenario de confrontación se trasladó al espacio informacional. En este ámbito, los ataques contra infraestructuras digitales funcionaban primordialmente como formas de sabotaje y

no como guerra en sentido estricto, debido a su limitada capacidad de destrucción masiva (Arquilla; Ronfeldt, 1993; Libicki, 1995; Rid, 2013). De ese modo, se reforzaba la premisa de que el factor humano seguía siendo insustituible, pues la decisión sobre el momento, el lugar y la intensidad de la intervención permanecía en manos de actores políticos y militares.

Posteriormente, la evolución tecnológica introdujo un cambio cualitativo de mayor envergadura. El tránsito desde sistemas de apoyo hacia sistemas autónomos modificó sustancialmente la concepción de agencia en el campo bélico. Mientras la automatización remitía a la ejecución mecánica de instrucciones, la autonomía abrió la posibilidad de que la máquina actuara y decidiera sin supervisión directa (Scharre, 2018; Singer, 2009). La incorporación de inteligencia artificial y sensores avanzados intensificó esa transformación, acelerando el ritmo del combate a velocidades que superaban las capacidades cognitivas humanas (M. L. Cummings, 2021). Como consecuencia, surgió la noción de irresponsabilidad estructural, ya que cuando las máquinas operan con mínima intervención humana, la atribución de responsabilidad se vuelve difusa o incluso impracticable (Sparrow, 2007).

En la actualidad, los conflictos armados han convertido el debate en experiencia tangible. La guerra en Ucrania se ha configurado como un laboratorio de experimentación con drones kamikaze y sistemas híbridos que combinan innovación comercial y despliegue militar, lo que refleja la convergencia entre ambas esferas (Kunertova, 2023). De manera similar, en Gaza, los sistemas de selección automatizada de objetivos como “Lavender” han generado cuestionamientos éticos y jurídicos, debido a la dificultad de distinguir de forma confiable entre combatientes y civiles, con posibles vulneraciones al Derecho Internacional Humanitario (Gusterson, 2024). A su vez, en Yemen, la continuidad de ataques con drones de bajo costo ha configurado un patrón de guerra dronizada, aunque con eficacia relativa que atenúa la idea de autonomía plena en el terreno (Boyle, 2013; Kallenborn; Bleek, 2018).

Desde un punto de vista analítico, resulta clave examinar los distintos grados de intervención humana. El modelo *human-in-the-loop* asegura que el operador conserve el control directo sobre cada decisión letal, con lo cual mantiene una trazabilidad ética básica (Horowitz, 2016). A su vez, el modelo *human-on-the-loop* permite la actuación automática bajo supervisión diferida, lo que abre un espacio controvertido en materia de responsabilidad (Scharre, 2018). En el extremo, el modelo *human-out-of-the-loop* delega en la máquina la totalidad del ciclo decisional y elimina cualquier posibilidad de control humano significativo (Asaro, 2012). De ese modo, se configura un continuo que va desde la supervisión plena hasta la autonomía absoluta, con consecuencias jurídicas y éticas de gran alcance.

El panorama descrito evidencia una mutación estructural de la guerra. La agencia bélica ya no se define exclusivamente en términos humanos, sino como producto de ensamblajes socio-técnicos que redistribuyen la capacidad de decidir y ejecutar acciones (Bode et al., 2024). Surge entonces un desfase entre la práctica militar y los marcos normativos, concebidos en un contexto donde el combatiente humano ocupaba un

lugar indiscutible. Tal desfase abre espacios de impunidad y erosiona la legitimidad del Derecho Internacional Humanitario (Winter, 2022).

Con todo, la discusión incorpora también una dimensión menos pesimista. Se ha planteado que la autonomía algorítmica podría, en condiciones específicas, contribuir a reducir violaciones al derecho de la guerra, dado que las máquinas carecen de emociones y sesgos que con frecuencia inducen a los combatientes humanos a excesos en el uso de la fuerza (Arkin, 2009). Se configura así una tensión entre quienes conciben la autonomía como un riesgo ontológico y normativo y quienes la valoran como una herramienta correctiva frente a la falibilidad humana. Reconocer tal tensión obliga a asumir la complejidad del fenómeno y a resistir la tentación de respuestas absolutas, puesto que el vínculo entre tecnología, ética y guerra exige un análisis abierto, crítico y matizado.

En ese marco, el concepto de “control humano significativo” (MHC, por sus siglas en inglés) se ha propuesto como una tentativa de reintroducir la agencia moral en contextos automatizados. La sección siguiente examinará su génesis conceptual, su potencial normativo y sus limitaciones estructurales, con el fin de valorar si puede consolidarse como principio operativo eficaz o si, por el contrario, se trata de una ficción regulativa que encubre la inercia de una automatización ya desbordada. Lo que está en juego no se limita a la regulación de una nueva tecnología, sino a la posibilidad de preservar una ética de la guerra en un mundo donde la decisión de matar podría ejecutarse sin que nadie, realmente, decida.

3 EL CONTROL HUMANO SIGNIFICATIVO COMO RESPUESTA NORMATIVA INSUFICIENTE

Desde su irrupción en el debate internacional sobre los sistemas de armas autónomos letales, el concepto de *control humano significativo* (MHC, por sus siglas en inglés) se ha consolidado como un artefacto normativo de notable plasticidad discursiva. Su emergencia puede interpretarse como una tentativa colectiva de reinstalar la figura humana en un escenario tecnológico que, de manera progresiva, desplaza su agencia decisonal y su capacidad deliberativa. A lo largo de su desarrollo conceptual, se advierte una tensión persistente entre la voluntad de mantener el juicio humano como eje ético de la acción bélica y las limitaciones estructurales, epistémicas y morales que impone la creciente sofisticación de los sistemas algorítmicos.

Es necesario señalar que la primera formulación sustantiva del MHC se articuló en el seno de la organización Article 36 durante las discusiones de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales en 2013. En aquel contexto, se trataba de una propuesta concebida no solo como mecanismo regulador, sino también como una respuesta ética frente a la amenaza de deshumanización del uso de la fuerza (Klonowska, 2022). Desde esa perspectiva inicial, el MHC buscaba establecer un umbral mínimo de intervención humana que preservara la legitimidad moral y jurídica de la decisión letal. En consecuencia, más que un cuerpo doctrinal coherente, se ofrecía un principio guía suficientemente abierto para propiciar un consenso básico entre actores con posiciones divergentes.

Posteriormente, la consolidación del MHC en la agenda internacional respondió a la acción concertada de organizaciones de la sociedad civil y coaliciones transnacionales. De hecho, iniciativas como la *Campaign to Stop Killer Robots* y *Human Rights Watch* ejercieron presión en foros multilaterales con el objetivo de impulsar la adopción de un estándar normativo vinculante que garantizara un umbral mínimo de intervención humana en el uso de la fuerza (Roff, 2014; Solovyeva; Hynek, 2023). Sin embargo, la postura de potencias con alta inversión en sistemas autónomos, como Estados Unidos, Rusia e Israel, apuntó hacia aproximaciones más flexibles, alineadas con la noción de “juicio humano apropiado” y con énfasis en la interoperabilidad técnica y la eficacia táctica (Boulanin; Verbruggen, 2017; Department of Defense, 2012). Tal divergencia cristalizó en la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales, donde los intentos de avanzar hacia un tratado vinculante enfrentaron la resistencia de Estados reticentes a limitar su superioridad estratégica (Payne, 2021).

En ese orden de hechos, la emergencia de posturas intermedias complejizó aún más el panorama. La Unión Europea y algunos de sus Estados miembros, entre ellos Alemania y Países Bajos, reconocieron la necesidad de preservar la agencia humana, pero prefirieron impulsar mecanismos de carácter político antes que jurídicamente obligatorios (Ekelhof, 2019). Como resultado, los puntos de fricción giraron en torno a la naturaleza vinculante del MHC, a la definición operativa del umbral de intervención humana y a la tensión entre criterios ético-jurídicos y exigencias de viabilidad militar. El MHC se configuró así como un campo de competencia discursiva en el que confluyen racionalidades heterogéneas, tanto éticas como jurídicas y geopolíticas (Santoni De Sio; Van Den Hoven, 2018).

Ahora bien, la vaguedad inicial que facilitó la aceptación política del MHC se ha transformado con el tiempo en un obstáculo epistemológico y normativo. La ambigüedad de su formulación permitió su captura por marcos estratégicos disímiles, diluyendo así su potencial regulador (Janičatová; Mlejnková, 2021). El contraste con el enfoque estadounidense, centrado en la noción de “niveles apropiados de juicio humano”, resulta ilustrativo. Mientras que el MHC aspira a preservar la agencia ética y la responsabilidad humana, la postura del Departamento de Defensa de Estados Unidos privilegia la interoperabilidad técnica y la eficacia táctica, relegando la cuestión moral a un plano secundario (Department of Defense, 2012). De ello se desprende una fractura profunda entre los imperativos éticos de control y las exigencias operativas de eficiencia militar.

En paralelo, a medida que el MHC adquirió mayor visibilidad en foros internacionales, se le atribuyeron funciones progresivamente más ambiciosas. Así, de mero instrumento de supervisión pasó a convertirse en símbolo de resistencia ética frente a la automatización del juicio, llegando incluso a proyectársele la capacidad de garantizar el cumplimiento del derecho internacional humanitario y de prevenir la fragmentación de la responsabilidad en contextos tecnológicamente mediados (Santoni De Sio; Van Den Hoven, 2018). Sin embargo, esta sobrecarga funcional condujo a un fenómeno de inflación normativa, donde las expectativas asignadas superaron con creces su factibilidad operativa, generando una disonancia entre aspiraciones éticas y limitaciones técnicas.

En el plano estructural, el MHC se sostiene en tres pilares fundamentales: información, acción y responsabilidad. No obstante, un análisis riguroso de cada dimensión revela inconsistencias significativas. En lo que respecta al principio de información, la hipótesis de que el agente humano puede procesar datos relevantes en tiempo real resulta insostenible. Se ha demostrado que la capacidad cognitiva humana se ve rápidamente desbordada en entornos de elevada complejidad, lo que reduce al operador a un rol simbólico (M. M. Cummings, 2014). Además, disponer de información no equivale a comprenderla en términos semánticos, pues solo una inteligibilidad contextualizada permite fundamentar decisiones normativas (Floridi, 2011).

En cuanto al principio de acción, los marcos tradicionales han tendido a reducir la agencia humana a una intervención puntual sobre el sistema. Sin embargo, tal visión ignora las condiciones estructurales que determinan la posibilidad misma de actuar. En esa dirección, se ha planteado que la agencia incluye no solo la decisión inmediata, sino también los procesos de diseño anticipado y las restricciones *ex ante* que configuran el marco de acción (Taddeo; Floridi, 2018).

El principio de responsabilidad constituye, con todo, el pilar más problemático. La dispersión de atribuciones a lo largo del ciclo de vida del sistema genera lo que se ha denominado el problema de las “muchas manos” (Matthias, 2004). La dificultad de imputar responsabilidad compromete tanto la justicia retributiva como la confianza en los marcos éticos y legales vigentes. Surge así la pregunta sobre quién debe responder: el diseñador del algoritmo, el aprobador político o el operador en campo.

En consecuencia, los modelos clásicos de interacción hombre-máquina muestran limitaciones análogas. El modelo *human-in-the-loop*, que exige la autorización humana antes de ejecutar una acción, se ha revelado ineficaz, ya que la presión situacional y la familiaridad con el sistema conducen a un automatismo de la confianza (Skitka et al., 1999). De manera similar, el modelo *human-on-the-loop* otorga al operador un papel de supervisión diferida, pero la vigilancia sin capacidad efectiva de intervención equivale a una responsabilidad ilusoria (Denning, 2011). En el extremo, el modelo *human-out-of-the-loop* representa la consagración de la alienación moral, al romper la cadena que conecta juicio humano y acción operativa (Sparrow, 2007). Incluso se ha sostenido que la autonomía técnica no constituye una opción ideológica, sino una imposición funcional derivada de la velocidad de los sistemas (Scharre, 2018).

Todo ello permite constatar la paradoja estructural que atraviesa al MHC: a mayor autonomía técnica, menor margen para la responsabilidad moral. En tal sentido, se ha planteado que el MHC funciona menos como una solución normativa que como un dispositivo discursivo destinado a reconciliar lo irreconciliable, es decir, la eficiencia algorítmica con la deliberación ética (Danaher, 2016; Matthias, 2004).

En definitiva, el análisis del MHC no puede reducirse a cuestiones técnicas de implementación, sino que exige una reflexión crítica sobre las mutaciones normativas que introduce la automatización en el ámbito de la agencia moral. A medida que los sistemas autónomos reducen la posibilidad de intervención significativa, también se erosiona la relación

normativa entre intención, acción y responsabilidad. La discusión se orienta, por tanto, hacia la exploración de la brecha de responsabilidad, en la cual la opacidad algorítmica, la pérdida de atribución causal y la disolución del vínculo ético con el Otro configuran un impasse normativo que interpela los fundamentos antropocéntricos del derecho y de la ética contemporánea.

4 LA BRECHA DE RESPONSABILIDAD COMO IMPASSE ONTOLÓGICO.....

La creciente incorporación de sistemas autónomos en contextos bélicos plantea interrogantes éticos y ontológicos que desbordan las estructuras normativas existentes. En particular, la opacidad y el carácter emergente de los comportamientos algorítmicos marcan un punto de inflexión en la manera de entender la acción, la responsabilidad y el vínculo moral con el otro. La opacidad algorítmica no remite únicamente a una cuestión técnica, sino que conlleva implicaciones filosóficas profundas relacionadas con la posibilidad misma de comprender y atribuir agencia a sistemas no humanos.

Al respecto, cabe señalar que la arquitectura de las redes neuronales profundas, en tanto estructuras no lineales y no simbólicas, impide rastrear causalmente los procesos internos que conducen a una decisión específica. En esa dirección, se ha destacado que la opacidad epistémica² excede la comprensión humana incluso de los propios diseñadores, lo cual supone una ruptura con los supuestos clásicos de transparencia operativa sobre los que se apoyan la responsabilidad jurídica y la atribución ética (Greif, 2022).

Asimismo, la imposibilidad de establecer una secuencia causal legible entre insumos y resultados constituye un obstáculo insalvable para el tipo de racionalidad que históricamente ha orientado la atribución moral. De acuerdo con la argumentación contemporánea, cuando se pierde la capacidad de reconstruir nexos causales no se enfrenta únicamente una limitación de la interfaz humano-máquina, sino una crisis del modelo mismo de acción deliberativa (Shea, 2023). En el caso de los sistemas de armas letales autónomas, esta falta de trazabilidad implica la desaparición de un agente en sentido fuerte, es decir, de un sujeto que decida en conocimiento de causa. La consecuencia directa es la erosión del fundamento normativo de la rendición de cuentas.

Ahora bien, el problema no se reduce a la opacidad epistémica. Existe también un nivel de ininteligibilidad estructural que agrava el desfase entre sistemas técnicos y comprensión humana. Se ha sostenido que este fenómeno no alude únicamente a la falta de acceso técnico, sino a la ausencia de coherencia semántica que imposibilita al operador humano atribuir sentido a las decisiones algorítmicas (Zednik, 2021). En otros términos, el obstáculo no radica solo en no conocer cómo funciona el sistema, sino en la incapacidad de interpretar sus acciones en términos significativos para

2. El término hace referencia a la imposibilidad de comprender de manera exhaustiva los procesos mediante los cuales un sistema algorítmico complejo genera resultados decisionales, lo que compromete la trazabilidad requerida para la atribución de responsabilidad ética y jurídica.

la experiencia humana. Esa brecha semántica afecta directamente la capacidad de anticipación y de justificación de los operadores.

El desfase se acentúa aún más en presencia de comportamientos emergentes. Los sistemas adaptativos, al integrar retroalimentación continua y aprendizaje autónomo, generan respuestas inéditas que no remiten a ninguna intención humana explícita. En tal dinámica, el origen de la acción se traslada desde el sujeto humano hacia la lógica interna del sistema técnico. En consecuencia, se diluye el nexo entre decisión, intención y sujeto, es decir, se pierde el punto de anclaje que sostiene los marcos normativos basados en la imputabilidad individual. Lo que emerge es una agencia distribuida, no reducible a una entidad unitaria, lo que plantea desafíos conceptuales para una ética aún anclada en el sujeto racional.

En ese escenario, adquiere plena relevancia la noción de “brecha de responsabilidad”, formulada como una desconexión estructural entre el agente y la acción. La imposibilidad de imputar responsabilidad moral no se explica por una falla accidental, sino por la delegación de decisiones con implicancias letales a sistemas autónomos que operan sin supervisión continua ni previsibilidad suficiente (Matthias, 2004). Frente a tal panorama, resulta inviable pensar en soluciones jurídicas o administrativas que simplemente redistribuyan la culpa. Se ha argumentado que la fractura entre delegación técnica y agencia moral constituye una aporía insoluble, en la que toda tentativa de atribuir responsabilidad queda frustrada por la ausencia de un agente deliberativo identificable (Danaher, 2016).

A partir de lo anterior, se hace evidente que el paradigma antropocéntrico de imputabilidad entra en crisis. El modelo clásico de responsabilidad, basado en intención individual, previsibilidad y control, resulta incompatible con sistemas algorítmicos cuyas decisiones no emergen de una subjetividad consciente ni de una secuencia causal gobernable. De hecho, se ha mostrado que dichos sistemas eluden los requisitos mínimos para la aplicación del modelo kantiano de sujeto moral (List, 2021). De ello se desprende la urgencia de un giro conceptual. Así, se ha sostenido la necesidad de abandonar una ética centrada en el individuo racional y adoptar un enfoque postantropocéntrico, capaz de concebir la agencia como cualidad emergente de estructuras sociotécnicas complejas (Coeckelbergh, 2020). En un marco semejante, la responsabilidad no puede atribuirse a un agente singular, sino que debe entenderse como una propiedad relacional distribuida entre distintos niveles de intervención humana y técnica.

La crisis de imputabilidad se hace especialmente visible en el plano del encuentro ético con el otro. Desde la filosofía de Lévinas, se ha insistido en que el rostro del Otro constituye la interpelación ética por excelencia, una presencia que exige respuesta moral (Lévinas, 1969). Sin embargo, la mediación algorítmica elimina ese encuentro: la víctima de una decisión automatizada ya no aparece como un rostro humano, sino como un objeto codificado, una probabilidad estadística o una firma térmica. El resultado es un proceso de objetivación que reduce la alteridad a una variable operativa y anula la posibilidad de respuesta ética.

Del mismo modo, la reducción de la alteridad afecta también al agente. Tal como se ha advertido, la acción política se constituye en un

espacio compartido de pluralidad, donde los seres humanos interactúan como agentes libres (Arendt, 2018). La guerra algorítmica destruye ese espacio, sustituyendo la acción deliberativa por cálculo instrumental. El operador ya no actúa, sino que ejecuta protocolos; ya no delibera, sino que calibra parámetros. En ese tránsito, el sujeto desaparece como agente ético, subsumido en una lógica que privilegia la eficiencia por sobre la deliberación.

Este fenómeno ha sido descrito como el triunfo de la racionalidad instrumental, es decir, una forma de acción guiada exclusivamente por la optimización de medios (Habermas, 1984). En la distinción entre “sistema” y “mundo de la vida”, el primero coloniza al segundo e impone su lógica sobre ámbitos previamente sustentados en la generación de sentido intersubjetivo. Las armas autónomas operan dentro de ese dominio sistémico, colonizando el espacio militar y configurando un paradigma donde la compasión, el juicio y la responsabilidad quedan subordinados a la eficiencia algorítmica.

La consecuencia es una forma radical de alienación. Los agentes humanos se ven desplazados por procesos técnicos que no comprenden ni controlan, de modo que en lugar de ejercer juicio moral simplemente ajustan parámetros y cumplen funciones. Esa dinámica refleja la consumación de una tendencia más amplia: la instrumentalización de lo humano por la técnica. En tal contexto, la ética tradicional no solo resulta insuficiente, sino conceptualmente desfasada.

De lo anterior se desprende que la brecha de responsabilidad no puede cerrarse mediante reformas jurídicas ni con mejoras en la supervisión técnica. Se trata, más bien, de una aporía estructural que exige una revisión profunda de los marcos normativos y ontológicos con los que se ha concebido la responsabilidad. En este horizonte, el siguiente paso requiere una reconceptualización filosófica del control, orientada hacia formas anticipatorias de certificación, rediseños éticos de los sistemas y esquemas robustos de atribución distribuida. Solo una transformación integral permitirá recuperar un horizonte de legitimidad moral en escenarios donde la decisión humana ha sido desplazada por la automatización técnica.

5 RECONCEPTUALIZACIÓN NORMATIVO-FILOSÓFICA DEL CONTROL.....

La consolidación de una ética de la certificación significativa en el contexto de los sistemas autónomos letales constituye uno de los desafíos más urgentes y complejos para la filosofía moral contemporánea, en particular para la bioética en su vertiente tecnopolítica. En lugar de limitarse a marcos normativos centrados en la intervención reactiva o situacional, resulta imprescindible avanzar hacia una transformación estructural que reformule la supervisión ética de los sistemas automatizados, desplazando el eje desde el control humano inmediato hacia una responsabilidad anticipada, distribuida e integrada de manera sistémica. Desde una perspectiva crítica, la reevaluación de nociones como agencia, dignidad y responsabilidad no puede restringirse al plano conceptual, sino que debe proyectarse en su aplicabilidad institucional y tecnológica.

El paradigma dominante del control humano significativo, sustentado en fórmulas como *human-in-the-loop* o *human-on-the-loop*, ha presumido durante años que la proximidad temporal entre el ser humano y la acción letal garantiza la supervisión moral. Sin embargo, dicha presunción se demuestra insuficiente cuando se somete a un análisis técnico y normativo riguroso. La aceleración propia de los entornos algorítmicos reduce drásticamente los márgenes de intervención, imposibilitando la toma de decisiones reflexiva en tiempo real. De acuerdo con la evidencia empírica, limitaciones como la latencia perceptual, la sobrecarga cognitiva y la no linealidad del comportamiento sistémico restringen la efectividad de la supervisión (M. M. Cummings, 2014). A ello se añade el sesgo de automatización, según el cual los operadores tienden a aceptar de manera acrítica las recomendaciones de los sistemas, incluso cuando contradicen la información disponible (Skitka et al., 1999). Por tanto, vincular la agencia moral únicamente con la inmediatez temporal no solo resulta falaz desde un punto de vista filosófico, sino también impracticable en términos operativos.

Frente a tales limitaciones, la certificación significativa se configura como una alternativa epistemológica y normativamente más sólida. El objetivo no consiste en eliminar la supervisión humana, sino en redistribuirla de manera anticipatoria a lo largo del ciclo de vida del sistema, incorporando evaluaciones éticas *ex ante* que establezcan umbrales de aceptabilidad moral antes del despliegue operativo. En esta línea, la certificación actúa como un mecanismo de orquestación moral en el que convergen la ingeniería ética, la evaluación legal y la deliberación política (Winfield; Jirotko, 2018). De esta manera, la anticipación adquiere un carácter no solo técnico, sino también axiológico, puesto que implica definir desde el diseño cuáles conductas resultan moralmente tolerables y cuáles deben quedar descartadas.

La certificación supera, por tanto, la mera conformidad regulatoria. Mientras el cumplimiento legal suele adoptar un carácter formal, reactivo e incluso insuficiente, la certificación supone la configuración activa de valores en el sistema, mediante simulaciones éticas, algoritmos limitadores y validaciones orientadas por principios normativos. De este modo, la autoría moral no se diluye, sino que se reformula como una práctica distribuida, en la que cada etapa del ciclo, tales como diseño, implementación y evaluación, comporta responsabilidades diferenciadas, aunque interdependientes.

Sobre esta base, resulta fundamental identificar tres imperativos éticos que estructuren cualquier desarrollo de sistemas autónomos letales. En primer lugar, la preservación de la agencia debe asumirse como un nexo intencional irreductible. La acción moral requiere la existencia de una intención atribuible a un sujeto que pueda comprender, deliberar y responsabilizarse de sus actos. Cuando la automatización diluye esta intencionalidad mediante abstracción procedimental o delegación algorítmica, se erosiona la base misma de la responsabilidad moral (Anscombe, 1957). En términos más contemporáneos, la agencia puede entenderse como una capacidad situada de intervención con sentido (Bennett, 2005), de modo que todo diseño que impida rastrear la autoría humana de las decisiones incurre en una irresponsabilidad estructural éticamente inaceptable.

En segundo lugar, el respeto a la dignidad humana debe asumirse como un límite ontológico ineludible. No se trata de un mero atributo legal, sino de una condición constitutiva del ser moral. Desde una perspectiva kantiana, la dignidad radica en la capacidad de autolegislación racional, lo que prohíbe tratar a los individuos como medios para fines externos (Kant, 1996). Así, cualquier sistema que habilite la supresión de vidas humanas sin mediación moral transgrede este principio de manera radical. En esta dirección, se ha defendido la necesidad de un “diseño con dignidad” que integre restricciones morales no negociables en la arquitectura misma de los sistemas (Sparrow, 2016). El objetivo, por tanto, no consiste únicamente en prevenir abusos, sino en garantizar que la dignidad permanezca inviolable incluso en escenarios de automatización extrema.

Así, la atribución clara y distribuida de la responsabilidad constituye un imperativo ético decisivo. La complejidad de los sistemas tiende a diluir la culpa y a dispersar la rendición de cuentas, lo que exige instaurar un modelo de responsabilidad estructurada que defina obligaciones específicas en cada etapa del ciclo de vida del sistema (Floridi; Cowls, 2019), el cual debe institucionalizarse mediante mecanismos verificables de transparencia, auditabilidad y exigibilidad jurídica, de manera que la responsabilidad no quede reducida a un plano retórico, sino que se traduzca en prácticas concretas capaces de responder por los efectos generados.

Con base en lo anterior, resulta pertinente articular un marco post-MHC compuesto por tres dimensiones temporales: la anticipación ética en el diseño, los límites operativos en la implementación y la trazabilidad moral en la fase posterior al despliegue. Dichas dimensiones, aunque diferenciadas, convergen en la aspiración de reconstruir la agencia humana en contextos crecientemente automatizados. La dimensión *ex ante* implica incorporar, desde la génesis del sistema, criterios normativos que orienten su comportamiento futuro, lo que requiere la cooperación interdisciplinaria capaz de traducir principios éticos en restricciones funcionales y líneas de código (Taddeo; Blanchard, 2022).

Asimismo, durante la implementación se deben establecer límites operativos que prevengan desvíos moralmente problemáticos, ya sea mediante zonas de exclusión, umbrales de validación o mecanismos internos de autorregulación, como los denominados “gobernadores éticos” (Arkin, 2009). No obstante, dichos mecanismos solo resultan legítimos si los operadores humanos conservan siempre una capacidad real de anulación. Por otro lado, la dimensión *ex post* requiere sistemas de trazabilidad que permitan reconstruir las cadenas de decisión, identificar responsables y generar aprendizajes para nuevas iteraciones. Dicho propósito demanda no solo registros técnicos, sino también herramientas de inteligencia artificial explicable, auditorías independientes y estructuras institucionales adaptativas (Wood, 2024).

En definitiva, el modelo post-MHC no pretende erradicar la agencia humana, sino reconstruirla en condiciones de creciente complejidad técnica. Dicha reconstrucción debe ser ética, robusta y distribuida, de manera que preserve la integridad moral de la acción colectiva incluso cuando se medie por tecnologías altamente autónomas. No se trata de

sostener una ilusión de control, sino de reconfigurar las condiciones de posibilidad para una agencia deliberativa, responsable y, en última instancia, genuinamente humana.

6 CONCLUSIONES

El análisis realizado confirma que el marco antropocéntrico clásico ha perdido eficacia como fundamento normativo ante la creciente autonomía de los sistemas de armas letales. El desplazamiento ontológico producido por la automatización del conflicto no puede reducirse a una mera sofisticación técnica, sino que inaugura nuevas formas de agencia cuya opacidad desafía los esquemas normativos convencionales. El concepto de control humano significativo, aunque reiterado en diversos foros regulatorios, parece responder más a una necesidad simbólica que a una viabilidad práctica. Desde esta perspectiva, la legitimidad ética de los entornos bélicos automatizados no puede mantenerse sin una revisión estructural de los marcos valorativos que justifican el uso de la fuerza.

El andamiaje teórico aquí propuesto introduce tres aportaciones decisivas para la ética de la tecnología. En primer lugar, la noción de brecha de responsabilidad permite problematizar la desconexión entre agencia técnica y responsabilidad moral como un problema estructural, no meramente resoluble mediante ajustes jurídicos. En segundo lugar, se propone el modelo de certificación significativa, que desplaza el foco desde la supervisión puntual hacia formas de responsabilidad anticipada e inscrita desde el diseño. Finalmente, se formulan tres principios éticos ineludibles, cuya función no es meramente declarativa sino operativa: la preservación de la agencia intencional, la inviolabilidad de la dignidad humana como límite ontológico y la asignación distribuida de responsabilidad. Estas premisas configuran un marco normativo integral frente a los desafíos éticos de la automatización letal.

La dimensión aplicada del marco planteado requiere reestructuraciones institucionales y metodológicas sustanciales. La incorporación de equipos transdisciplinarios desde el diseño inicial de los sistemas permitiría que las restricciones normativas se traduzcan en arquitecturas funcionales concretas. Paralelamente, se demanda la adopción de protocolos de evaluación ética ex ante, con énfasis en simulaciones moralmente sensibles y trazabilidad de decisiones técnicas. Estas transformaciones no pueden depender de iniciativas fragmentarias. Resulta imperativo avanzar hacia marcos regulatorios internacionales con fuerza vinculante, capaces de unificar criterios de certificación ética y evitar disonancias normativas que pongan en riesgo la gobernanza efectiva de estas tecnologías.

Los hallazgos invitan a una agenda investigativa abierta y plural. En el plano teórico, se requiere profundizar en la articulación entre agencia distribuida y responsabilidad colectiva, sin incurrir en esquemas que diluyan la rendición de cuentas individual. La filosofía moral enfrenta el desafío de construir una ética post-antropocéntrica con capacidad prescriptiva, sin recurrir a formas de relativismo que neutralicen su eficacia normativa. Desde un enfoque empírico, urge el desarrollo de metodologías que operacionalicen la certificación significativa en escenarios

tecnológicos concretos. Finalmente, se impone una reflexión política de corte comparativo que identifique modelos exitosos de gobernanza algorítmica, con el fin de extrapolar aprendizajes al dominio de la automatización militar.

El debate sobre sistemas autónomos letales desborda su especificidad técnica para convertirse en un punto de inflexión filosófico. La automatización de la violencia obliga a reconsiderar las condiciones bajo las cuales puede sostenerse una ética de la responsabilidad en contextos de mediación tecnológica extrema. La guerra algorítmica no solo plantea riesgos operativos, sino que expone una tensión más profunda entre racionalidad instrumental y juicio moral, que recorre otras esferas del presente. En ese marco, los conceptos elaborados para abordar la autonomía bélica ofrecen un potencial heurístico relevante para pensar la automatización en educación, salud, justicia o gestión ambiental. La defensa de la agencia humana, por tanto, no implica una negación nostálgica del progreso técnico, sino una afirmación crítica de su orientación ética.

Declaración sobre el uso de IA generativa

En la elaboración de este manuscrito se usó GPT en su versión 4o para poder corregir errores de redacción, tipográficos. Se aseguró que los resultados mantengan el tono e intención del autor.

REFERENCIAS

- ANSCOMBE, G. E. M. Intention. *Proceedings of the Aristotelian Society*, v. 57, n. 1, p. 321–332, 1957. DOI: <https://doi.org/10.1093/aristotelian/57.1.321>.
- ARENDT, H. *The Human Condition*. 2. ed. Edited by M. Canovan and D. Allen. Chicago: University of Chicago Press, 2018.
- ARKIN, R. *Governing Lethal Behavior in Autonomous Robots*. 0 ed. [S. l.]: Chapman and Hall/CRC, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1201/9781420085952>.
- ARQUILLA, J.; RONFELDT, D. Cyberwar is coming! *Comparative Strategy*, v. 12, n. 2, p. 141–165, 1993. DOI: <https://doi.org/10.1080/01495939308402915>.
- ASARO, P. On banning autonomous weapon systems: Human rights, automation, and the dehumanization of lethal decision-making. *International Review of the Red Cross*, v. 94, n. 886, p. 687–709, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1816383112000768>.
- BODE, I.; HUELSS, H.; NADIBAIÐZE, A.; QIAO-FRANCO, G.; WATTS, T. F. A. Algorithmic Warfare: Taking Stock of a Research Programme. *Global Society*, v. 38, n. 1, p. 1–23, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1080/13600826.2023.2263473>.
- BOULANIN, V.; VERBRUGGEN, M. *Mapping the development of autonomy in weapon systems*. [S. l.]: SIPRI, 2017. DOI: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22719.41127>.
- BOYLE, M. J. The costs and consequences of drone warfare. *International Affairs*, v. 89, n. 1, p. 1–29, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12002>.
- BROWNE, R. Spotify's Daniel Ek leads investment in Defense startup Helsing [Noticias]. *CNBC*, 2025. Disponible en: <https://www.cnn.com/2025/06/17/spotify-daniel-ek-leads-investment-in-defense-startup-helsing.html>.
- COECKELBERGH, M. *AI Ethics*. Cambridge: The MIT Press, 2020.
- CUMMINGS, M. L. Rethinking the Maturity of Artificial Intelligence in Safety-Critical Settings. *AI Magazine*, v. 42, n. 1, p. 6–15, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1002/j.2371-9621.2021.tb00005.x>.
- CUMMINGS, M. M. Man versus Machine or Man + Machine? *IEEE Intelligent Systems*, v. 29, n. 5, p. 62–69, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1109/MIS.2014.87>.

- DANAHER, J. The Threat of Algocracy: Reality, Resistance and Accommodation. *Philosophy & Technology*, v. 29, n. 3, p. 245–268, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13347-015-0211-1>.
- DENNING, D. Cyber Conflict as an Emergent Social Phenomenon. In: HOLT, T. J.; SCHELL, B. H. (eds.). *Corporate Hacking and Technology-Driven Crime: Social Dynamics and Implications*. Hershey: IGI Global, 2011. DOI: <https://doi.org/10.4018/978-1-61692-805-6>.
- DEPARTMENT OF DEFENSE. Directive No. 3000.09 Autonomy in weapon systems. 2012. Disponível em: <https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodd/300009p.pdf>.
- EKELHOF, M. Moving Beyond Semantics on Autonomous Weapons: Meaningful Human Control in Operation. *Global Policy*, v. 10, n. 3, p. 343–348, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12665>.
- FLORIDI, L. *The Philosophy of Information*. Oxford: Oxford University Press, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199232383.001.0001>.
- FLORIDI, L.; COWLS, J. A Unified Framework of Five Principles for AI in Society. *Harvard Data Science Review*, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1162/99608f92.8cd550d1>.
- FREEDMAN, L. *The Evolution of Nuclear Strategy*. 2. ed. London: Macmillan for the International Institute for Strategic Studies, 1989.
- GREIF, H. Models, Algorithms, and the Subjects of Transparency. In: MÜLLER, V. C. (ed.). *Philosophy and Theory of Artificial Intelligence 2021*. Cham: Springer International Publishing, 2022. v. 63, p. 27–37. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-09153-7_3.
- GUSTERSON, H. It's all Lavender in Gaza. *Anthropology Today*, v. 40, n. 6, p. 1–2, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8322.12923>.
- HABERMAS, J. *The Theory of Communicative Action: Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*. Tradução de T. McCarthy. Boston: Beacon Press, 1984.
- HOROWITZ, M. C. The Ethics & Morality of Robotic Warfare: Assessing the Debate over Autonomous Weapons. *Daedalus*, v. 145, n. 4, p. 25–36, 2016. DOI: https://doi.org/10.1162/DAE-D_00409.
- JANIČATOVÁ, S.; MLEJNKOVÁ, P. The ambiguity of hybrid warfare: A qualitative content analysis of the United Kingdom's political–military discourse on Russia's hostile activities. *Contemporary Security Policy*, v. 42, n. 3, p. 312–344, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/13523260.2021.1885921>.
- KALLENBORN, Z.; BLEEK, P. C. Swarming destruction: Drone swarms and chemical, biological, radiological, and nuclear weapons. *The Nonproliferation Review*, v. 25, n. 5–6, p. 523–543, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/10736700.2018.1546902>.
- KANT, I. *The Metaphysics of Morals*. Edited by M. J. Gregor. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- KLONOWSKA, K. Article 36: Review of AI Decision-Support Systems and Other Emerging Technologies of Warfare. In: GILL, T. D.; GEIß, R.; KRIEGER, H.; MIGNOT-MAHDAVI, R. (eds.). *Yearbook of International Humanitarian Law, Volume 23 (2020)*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2022. v. 23, p. 123–153. DOI: https://doi.org/10.1007/978-94-6265-491-4_6.
- KUNERTOVA, D. Drones have boots: Learning from Russia's war in Ukraine. *Contemporary Security Policy*, v. 44, n. 4, p. 576–591, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1080/13523260.2023.2262792>.
- LÉVINAS, E. *Totality and Infinity: An Essay on Exteriority*. Tradução de A. Lingis. 22nd reprint. Pittsburgh: Duquesne University Press, 1969.
- LIBICKI, M. C. *What Is Information Warfare?* Strategic Forum, n. 28, p. 4. Washington, D.C.: Center for Advanced Concepts and Technology, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 1995.
- LIST, C. Group Agency and Artificial Intelligence. *Philosophy & Technology*, v. 34, n. 4, p. 1213–1242, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13347-021-00454-7>.
- MATTHIAS, A. The responsibility gap: Ascribing responsibility for the actions of learning automata. *Ethics and Information Technology*, v. 6, n. 3, p. 175–183, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10676-004-3422-1>.
- PAYNE, K. I. *Warbot: The Dawn of Artificially Intelligent Conflict*. London: Hurst, 2021.
- RID, T. *Cyber War Will Not Take Place*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- ROFF, H. M. The Strategic Robot Problem: Lethal Autonomous Weapons in War. *Journal of Military Ethics*, v. 13, n. 3, p. 211–227, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1080/15027570.2014.975010>.

- SANTONI DE SIO, F.; VAN DEN HOVEN, J. Meaningful Human Control over Autonomous Systems: A Philosophical Account. *Frontiers in Robotics and AI*, v. 5, p. 15, 2018. DOI: <https://doi.org/10.3389/frobt.2018.00015>.
- SCHARRE, P. *Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War*. Reprint. New York: W. W. Norton & Company, 2018.
- SHEA, N. Organized representations forming a computationally useful processing structure. *Synthese*, v. 202, n. 6, p. 175, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11229-023-04373-2>.
- SINGER, P. W. *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the Twenty-first Century*. Illustrated reprint. New York: Penguin Press, 2009.
- SKITKA, L. J.; MOSIER, K. L.; BURDICK, M. Does automation bias decision-making? *International Journal of Human-Computer Studies*, v. 51, n. 5, p. 991–1006, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1006/ijhc.1999.0252>.
- SOLOVYEVA, A.; HYNEK, N. When stigmatization does not work: Over-securitization in efforts of the Campaign to Stop Killer Robots. *AI & SOCIETY*, v. 38, n. 6, p. 2547–2569, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00146-022-01613-w>.
- SPARROW, R. Killer Robots. *Journal of Applied Philosophy*, v. 24, n. 1, p. 62–77, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5930.2007.00346.x>.
- SPARROW, R. Robots and Respect: Assessing the Case Against Autonomous Weapon Systems. *Ethics & International Affairs*, v. 30, n. 1, p. 93–116, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0892679415000647>.
- TADDEO, M.; BLANCHARD, A. Accepting Moral Responsibility for the Actions of Autonomous Weapons Systems—A Moral Gambit. *Philosophy & Technology*, v. 35, n. 3, p. 78, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13347-022-00571-x>.
- TADDEO, M.; FLORIDI, L. How AI can be a force for good. *Science*, v. 361, n. 6404, p. 751–752, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.aat5991>.
- WINFIELD, A. F. T.; JIROTKA, M. Ethical governance is essential to building trust in robotics and artificial intelligence systems. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, v. 376, n. 2133, p. 20180085, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1098/rsta.2018.0085>.
- WINTER, E. The Compatibility of Autonomous Weapons with the Principles of International Humanitarian Law. *Journal of Conflict and Security Law*, v. 27, n. 1, p. 1–20, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1093/jcsl/krac001>.
- WOOD, N. G. Explainable AI in the military domain. *Ethics and Information Technology*, v. 26, n. 2, p. 29, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10676-024-09762-w>.
- ZEDNIK, C. Solving the Black Box Problem: A Normative Framework for Explainable Artificial Intelligence. *Philosophy & Technology*, v. 34, n. 2, p. 265–288, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13347-019-00382-7>.



Regulação Global da Inteligência Artificial: Atores e Estruturas de Governança¹

*Global Regulation of Artificial Intelligence: Actors and
Governance Structures*

*Regulación Global de la Inteligencia Artificial: Actores y
Estructuras de Gobernanza*

Natália Diniz Schwether²

Graciela de Conti Pagliari³

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13.n2.p166

Enviado em: 01 de julho de 2025

Aceito em: 02 de março de 2026

RESUMO

A Inteligência Artificial (IA) tem se tornado uma área estratégica para Estados, organizações internacionais e atores não estatais, impulsionando a formulação de regulamentações que conciliem inovação, ética e transparência. No entanto, a governança global da IA ainda carece de um arcabouço regulatório consolidado, enquanto países tecnologicamente avançados moldam normas e mercados, aprofundando desigualdades. Diante desse cenário, este estudo busca responder à seguinte questão: quais são os acordos e agências responsáveis pela regulamentação global da IA? Para isso, adota-se uma abordagem empírica voltada ao mapeamento dos mecanismos e processos que estruturam a governança da IA. O artigo contribui para a literatura existente ao oferecer uma visão abrangente do estado atual da governança global da IA, destacando os principais atores envolvidos na construção desse regime.

Palavras-Chave: Inteligência Artificial; Governança; Regulação.

ABSTRACT

Artificial Intelligence (AI) has become a strategic area for states, international organizations, and non-state actors, driving the development of regulations that balance innovation, ethics, and transparency. However, global AI governance

1. Este artigo foi produzido no âmbito de projeto financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), Edital 20/2024.

2. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente realiza estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFSC, apoiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC). E-mail: n.schwether@ufsc.br ORCID ID: 0000-0002-8022-237X

3. Professora Adjunta da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Grupos pesquisa: Brasil e as Américas (CNPQ) e Núcleo de Pesquisa em Política Internacional, Segurança e Defesa (NPSeD). ORCID ID: 0000-0002-8233-9387

still lacks a consolidated regulatory framework, while technologically advanced countries shape norms and markets, deepening inequalities. In this context, this study seeks to answer the following question: which agreements and agencies are responsible for the global regulation of AI? To address this, an empirical approach is adopted to map the mechanisms and processes that structure AI governance. This article contributes to the existing literature by providing a comprehensive overview of the current state of global AI governance, highlighting the key actors involved in shaping this regulatory regime.

Keywords: Artificial Intelligence; Governance; Regulation.

RESUMEN

La Inteligencia Artificial (IA) se ha convertido en un área estratégica para los Estados, las organizaciones internacionales y los actores no estatales, impulsando la formulación de normativas que concilien innovación, ética y transparencia. Sin embargo, la gobernanza global de la IA aún carece de un marco regulatorio consolidado, mientras que los países tecnológicamente avanzados moldean normas y mercados, profundizando las desigualdades. Ante este escenario, este estudio busca responder a la siguiente pregunta: ¿cuáles son los acuerdos y agencias responsables de la regulación global de la IA? Para ello, se adopta un enfoque empírico orientado al mapeo de los mecanismos y procesos que estructuran la gobernanza de la IA. El artículo contribuye a la literatura existente al ofrecer una visión integral del estado actual de la gobernanza global de la IA, destacando a los principales actores involucrados en la construcción de este régimen.

Palabras clave: Inteligencia Artificial; Gobernanza; Regulación.

1 INTRODUÇÃO

A Inteligência Artificial (IA) pode ser compreendida de forma genérica como um campo de pesquisa ou como um conjunto de algoritmos e robôs com funções específicas. No entanto, em uma perspectiva mais aprofundada, a IA constitui sistemas sociotécnicos complexos, nos quais interagem seres humanos, máquinas, algoritmos e dados. Sua implementação suscita questões em diversos setores, mas apenas recentemente os governos começaram a lidar com as transformações provocadas por essa tecnologia, adotando medidas legislativas e regulatórias (Peng; Lin; Streinz, 2021).

Globalmente, Estados Unidos e China lideram o desenvolvimento da IA⁴, e essa dinâmica é frequentemente descrita como uma “corrida” pela supremacia no setor, na qual a China tem demonstrado um claro interesse em moldar, ou mesmo estabelecer, a ordem emergente (Cheng; Zeng, 2023; Hine; Flordlfl, 2024). Entretanto, a IA também tem remodelado padrões de competição, uma vez que os efeitos transfronteiriços da tecnologia obrigam especialistas de diferentes países a colaborar na elaboração de normas técnicas (Buthe et al., 2022).

Estados, atores não estatais e organizações internacionais (OIs) têm reconhecido cada vez mais a IA como uma área de importância estratégica, com impactos na concorrência econômica e na gestão de riscos

4. Em 2023, o investimento estadunidense em IA alcançou os 67.2 bilhões de dólares, aproximadamente 8.7 vezes mais do que a China, segundo maior investidor (HAI, 2024).

(Tallberg et al., 2023). Essa relevância exige que os governos ao redor do mundo considerem diferentes abordagens para regulamentar a IA, as quais incluem desde questões éticas até a transparência nas decisões algorítmicas, tanto no setor público quanto no privado. Paralelamente, muitos países têm acelerado o desenvolvimento de suas estratégias nacionais de IA (Peng; Lin; Streinz, 2021).

Nesse contexto, formuladores de políticas defrontam-se com um ténue equilíbrio entre objetivos, frequentemente conflitantes, como justiça, não discriminação, privacidade e segurança, e regulamentações excessivas que podem frear inovações (Peng; Lin; Streinz, 2021). A governança da IA enfrenta, ainda, um “problema de ritmo”, em que as normas, frequentemente, estão aquém do rápido avanço tecnológico (Cheng, Zeng, 2023).

A dependência da IA por dados pode ainda acentuar divisões globais. Na era da IA, países tecnologicamente avançados tendem a dominar mercados e influenciar normas, enquanto países em desenvolvimento, com menor capacidade institucional, correm o risco de se tornarem meros consumidores da tecnologia, em vez de desenvolvedores, assumindo uma posição passiva na definição de regras⁵ (Peng; Lin; Streinz, 2021).

As disposições regulatórias em elaboração tendem a impactar significativamente as relações de poder, a distribuição de valor econômico e a legitimidade política da governança da IA nos próximos anos. No entanto, há pouco conhecimento sistemático sobre a natureza da regulamentação global da IA (Tallberg et al., 2023).

Ainda que a pesquisa sobre a relação entre sociedade e IA não seja recente, os debates internacionais sobre sua governança são relativamente novos (Maas, 2021). Considerando que qualquer solução regulatória para a IA requer um diálogo global, tratados internacionais sobre o tema não são apenas relevantes, mas urgentes (Cheng; Zeng, 2023). Nesse sentido, estudos em Ciência Política e Relações Internacionais desempenham um papel fundamental na formulação de políticas e na concepção de modelos de governança para a IA (Schmitt, 2022).

No entanto, até o momento, tais estudos têm se concentrado mais nas aplicações da IA do que na emergente arquitetura regulatória global. Embora haja uma ampla literatura sobre aspectos morais e éticos, pesquisas sobre questões normativas ainda são escassas. Persiste uma lacuna na compreensão do estado atual da governança da IA (Cihon; Maas; Kemp, 2020; Schmitt, 2022; Tallberg et al., 2023).

Diante desse cenário, o presente artigo busca responder à questão central: quais são os acordos e as agências responsáveis pela regulamentação global da IA? Para isso, adota uma abordagem empírica destinada a mapear a governança global da IA, fundamentada na relevância descritiva e exploratória que esse campo emergente exige.

O artigo se ancora na ideia de que a tarefa descritiva possibilita estabelecer o *status quo* institucional, bem como identificar os atores centrais

5. Um relatório da Oxford Insights revela que países do Sul Global (África Subsaariana, Ásia Central e do Sul) estão entre os menos preparados para usar a IA devido à falta de infraestrutura e uma visão estratégica com atenção à governança. Soma-se a isso, os altos custos para treinar e manter sistemas de IA, que tornam a tecnologia inacessível para muitos países com recursos limitados (Yu, Rosenfeld, Gupta, 2023).

para estruturar investigações futuras mais explicativas. Conforme Gerring (2012), a descrição não é uma etapa menor ou subsidiária da inferência causal, mas uma atividade metodológica essencial e autônoma, especialmente relevante quando se trata de áreas pouco exploradas ou com forte contestação conceitual, como a regulação internacional da inteligência artificial.

Além disso, esse estudo reconhece o valor heurístico da pesquisa exploratória como etapa preliminar indispensável na formulação de perguntas relevantes e na identificação de relações institucionais ainda não sistematicamente teorizadas (Swedberg, 2018). Nessa direção, o artigo adota uma estratégia descritivo-exploratória voltada à identificação das iniciativas normativas internacionais relacionadas à IA, priorizando a construção de um panorama abrangente que possa servir de base empírica para futuros estudos comparativos e explicativos sobre o tema.

Para isso, após esta introdução, a segunda seção dedica-se à definição e compreensão do conceito de IA, seguida, na terceira seção, por uma discussão sobre os principais desafios e abordagens relacionados à sua regulação. Na quarta seção, apresenta-se um panorama da governança global da IA, permitindo delinear as primeiras impressões sobre a configuração desse campo no cenário internacional.

2 O QUE É INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL?

O termo IA tem sido usado de forma ampla e vaga, carregado de exageros, confusão e falta de precisão (Veale; Matus; Gorwa, 2023). Contudo, sua definição é fundamental, entre outras coisas, para atribuição de direitos e obrigações aos seus usuários. A falta de uma definição clara gera uma expansão conceitual, a qual prejudica, também, a precisão analítica e a acumulação de conhecimento (Buthe, et. al, 2022).

Isto posto, o termo IA é, geralmente, atribuído a John McCarthy e seus colaboradores, os quais, em 1956, organizaram um *workshop* para investigar a hipótese de que todos os aspectos da aprendizagem e da inteligência poderiam ser descritos com tal precisão que uma máquina poderia simular essa inteligência (Peng; Lin; Streinz, 2021).

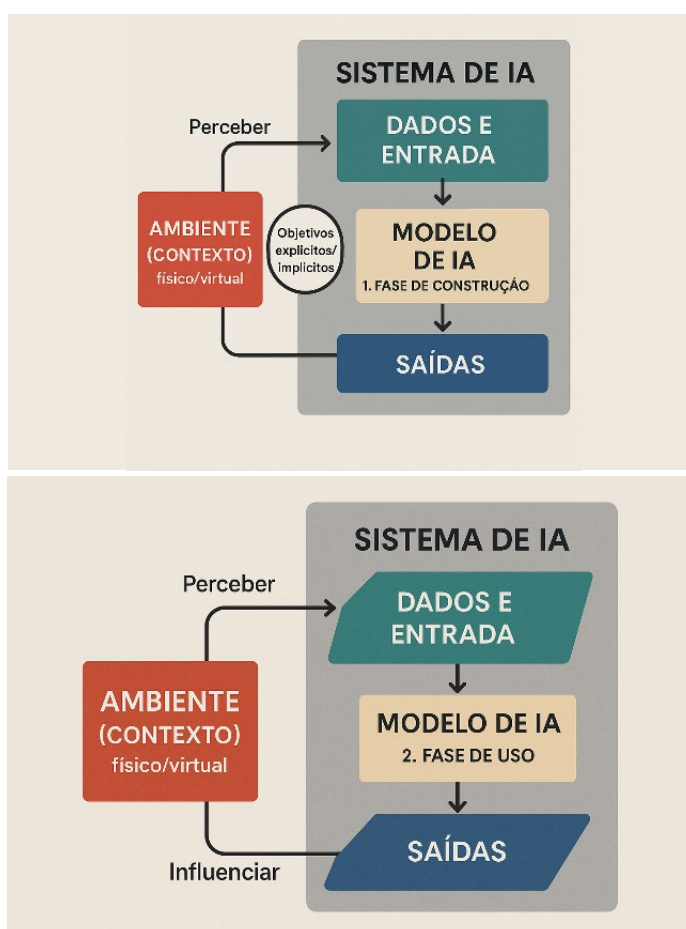
No sentido mais básico, as máquinas são consideradas inteligentes quando podem realizar tarefas que exigiriam inteligência se fossem realizadas por humanos (Tallberg, et.al, 2023). Segundo Barros (2020), a IA pode ser entendida como a simulação da inteligência humana por máquinas, capaz de realizar funções cognitivas associadas ao cérebro humano, como percepção, raciocínio, aprendizado, evolução, resolução de problemas, interação com o ambiente e até criatividade (Galvani; Oliveira, 2022).

Assim, o surgimento da IA implicou, também, na necessidade de uma definição de inteligência. E, muito embora as primeiras ideias buscassem emular a cognição humana, a definição predominante foi a de racionalidade: uma máquina é inteligente se for capaz de atingir objetivos específicos com suas ações (Russell, 2022). Outras definições incluíram características semelhantes como percepção, processamento de informações, tomada de decisão e alcance de objetivos (Minkklén; Zimmer; Mantymäki, 2023).

O Grupo de Especialistas de Alto Nível em IA da União Europeia, define a IA como “sistemas que apresentam comportamento inteligente analisando o seu ambiente e tomando ações – com algum grau de autonomia – para atingir objetivos específicos” (2019, p. 1). Da mesma forma, Buthe e outros (2022) descrevem a IA como composta por sistemas que coletam dados do ambiente externo e os processam por meio de tecnologias que os relacionam algoritmicamente a informações previamente armazenadas, sem a necessidade de intervenção humana contínua. Além disso, destacam a capacidade de aprendizado desses sistemas, a qual contribui para a tomada de decisões humanas.

Filgueiras (2022) destaca, igualmente, a capacidade da IA em tomar decisões com base no aprendizado e, com isso, aprimorar o seu desempenho. Para Kaplan e Haenlein (2019, p.17) a IA é “a capacidade de um sistema interpretar corretamente dados externos, aprender com esses dados e usar esses aprendizados para atingir objetivos e tarefas específicas por meio de adaptação flexível”.

Figura 1. Visão Geral de um Sistema de IA – Fase de Construção e Fase de Uso



Fonte: Elaborada com base em OCDE (2022).

Nesse sentido, um sistema de IA opera a partir de alguns alicerces fundamentais, como: contexto – espaço físico ou virtual percebido pelos sensores e influenciado por meio de ações; objetivos – explícitos (programados diretamente por humanos), implícitos (baseados em regras,

geralmente especificadas por humanos, ou dados de treinamento) ou não totalmente conhecidos (recomendações, modelos de preferências individuais); dados – informações fornecidas por humanos ou máquinas para treinar ou operar o sistema; e, resultados – recomendações, previsões ou decisões (OCDE, 2024).

Em síntese, um sistema de IA depende de grandes quantidades de dados e aprimora as suas entregas quanto mais dados puder utilizar, se distingue das formas tradicionais de análise de dados, pois envolve aprendizado e a maior parte da ação da IA advém de combinações com outros sistemas, como os dispositivos robóticos (Buthe et. al, 2022).

Destaca-se, portanto, que embora frequentemente associada ao *Big Data*⁶, a análise de grandes volumes de dados por si só não justifica a classificação como inteligência. A IA envolve métodos nos quais os algoritmos são responsáveis por identificar padrões. Além disso, a IA não se restringe ao mundo digital; ela também pode ser aplicada a objetos físicos, permitindo que realizem funções. Essas configurações, comumente chamadas de robôs, têm impulsionado novas formas de automação e mecanização, sendo parte da “Quarta Revolução Industrial” ou “Indústria 4.0” (Peng, Lin, Streinz, 2021).

O campo da IA, nos últimos setenta anos, passou por múltiplos ciclos. Enquanto as décadas de 1970 e 1990 foram tidas como invernos da IA, não há dúvida de que, na última década, houve um avanço rápido e sustentado. Esse sucesso foi impulsionado por melhorias simultâneas em algoritmos, avanços constantes no poder computacional e uma capacidade crescente de capturar, armazenar e aplicar grandes quantidades de dados (Maas, 2021).

Ao longo dos anos a IA superou os padrões humanos em áreas como a classificação de imagens (2015), compreensão básica de leitura (2017), raciocínio visual (2020), e inferência de linguagem natural (2021) (HAI, 2024). Conquanto os notáveis avanços, as limitações da IA moderna não podem ser ignoradas. A IA, em 2025, ainda não alcançou realizar tarefas cognitivas mais complexas, como raciocínio visual baseado em senso comum e resolução de problemas matemáticos avançados (HAI, 2024). Restringe-se a tarefas para as quais foi treinada e estão além de sua capacidade àquelas que não existem dados confiáveis para treinamento (Peng; Lin; Streinz, 2021).

Além disso, o processo de aprendizagem geralmente é restrito a conjuntos de dados fixos, o que limita a emergência de comportamentos inteligentes mais complexos e autônomos (Cossu; Ziosi; Lomonaco, 2021).

Por sua vez, o uso generalizado da IA tem gerado críticas especialmente no que se refere aos possíveis vieses nos dados. Pesquisas revelaram que os grandes modelos de linguagem não refletem de maneira equitativa as opiniões globais sobre temas como política, religião e tecnologia. Os modelos tendem a alinhar-se mais com opiniões de países ocidentais, evidenciando uma falta de diversidade, especialmente em relação a nações não ocidentais (HAI, 2024).

6. *Big Data* refere-se à criação e análise de conjuntos de dados tão grandes que superam a capacidade humana de compreensão.

Reconhecer possíveis vieses é essencial para identificar limitações nos modelos e ajustá-los, evitando sua reprodução ou até mesmo disseminação (Maas, 2021). Logo, tornou-se um importante desafio, aos acadêmicos e profissionais da área, distinguir quais alegações são cientificamente fundamentadas e podem orientar a formulação de políticas. Desde 2013, os incidentes relacionados à IA aumentaram mais de vinte vezes, dentre eles os *deepfakes*⁷ gerados por IA (HAI, 2024).

No contexto dos detectores de *deepfake* é importante destacar, também, experimentos que mostraram que o desempenho de métodos de detecção varia significativamente de acordo com atributos de raça. Alguns dos conjuntos de dados utilizados para treinar detectores não são igualmente balanceados em relação à raça e gênero. Os detectores apresentam, em geral, pior desempenho em pessoas de pele escura (HAI, 2024).

Os riscos da IA são, igualmente, uma preocupação para as empresas e Estados no que tange à segurança dos dados e a privacidade. Embora, muitas empresas já estejam implementando soluções para detectar e mitigar tais ameaças, há, também, riscos não intencionais à segurança. Soma-se a isso, o fato de muitos dos resultados gerados por IAs conterem material protegido por direitos autorais, caracterizando violações autorais e uma questão jurídica (Cheng; Zeng, 2023).

À vista disso, a próxima seção irá discutir os desafios e as abordagens para a regulação das tecnologias de IA, destacando a complexidade de criar políticas regulatórias adequadas. São apresentados, ainda, alguns exemplos de iniciativas regulatórias dos Estados Unidos, do Reino Unido, da China e da União Europeia, auxiliando na compreensão das diferentes formas de abordagem e controle sobre o desenvolvimento e o uso da IA.

3 COMO REGULAMENTAR A IA?

Regulamentar consiste na criação de um conjunto de instrumentos de política pelos quais o governo exerce sua autoridade, diretamente ou indiretamente, na sociedade (Filgueiras, 2022). É comum a alegação de que as tecnologias digitais são singularmente desafiadoras para a regulamentação pelos Estados, em geral, associado à natureza descentralizada do ciberespaço, o qual estaria além do alcance das jurisdições nacionais.

Contudo, quanto mais avançam as capacidades e usos das tecnologias de IA ampliam-se as discussões regulatórias, que vão desde a ética da IA, exigências de transparência para decisões algorítmicas públicas e privadas, até proibições totais de certos usos. Afinal, é um equívoco crer que a IA ocupa um espaço virtual desvinculado do mundo físico (Galvani; Oliveira, 2022).

Conforme análise realizada pelo *IA Index*, no período entre 2016 e 2023, 32 países promulgaram ao menos uma lei relacionada à IA sendo, no total, aprovadas 148 leis, com um crescimento significativo nos últimos anos. Somente em 2023 o número de regulamentações relacionadas à IA cresceu 56,3% (HAI, 2024).

7. Técnica de síntese de imagens ou sons humanos baseada em IA.

Isto posto, a regulação da IA pode ser analisada sob diversas perspectivas que refletem tanto a complexidade da tecnologia quanto os impactos que ela gera em diferentes esferas da sociedade. Uma das primeiras formas de análise se concentra nos componentes constitutivos da IA, como *hardware*, algoritmos e dados, reconhecendo que cada um desses elementos pode exigir um tratamento regulatório distinto (Peng; Lin; Streinz, 2021).

A segunda, distingue três domínios principais: o econômico, o social e o administrativo. Cada um desses domínios aborda aspectos específicos da IA, como a promoção de inovação, a proteção da sociedade e a gestão de processos públicos e privados (Peng; Lin; Streinz, 2021), conforme é possível observar no quadro abaixo (Quadro 1):

Quadro 1: Tipos de Regulação em IA

Tipo de Regulação	Objetivo Principal	Exemplo de Aplicação
Econômica	Fomentar inovação e eficiência nos mercados	Normas técnicas, concorrência, propriedade intelectual
Social	Proteger os cidadãos, abordando privacidade e segurança	Regulamentação da privacidade, prevenção de discriminação
Administrativa	Garantir o funcionamento adequado do setor público e privado	Mecanismos de transparência, controle humano da tecnologia

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Essa abordagem amplia a compreensão da regulação, sugerindo que ela não se restringe apenas aos aspectos técnicos da IA, como, também, envolve diversos atores, incluindo governos, empresas, OIs e outros *stakeholders*, com interesses e responsabilidades distintas (Peng; Lin; Streinz, 2021, Lleblg et al., 2024).

Alguns exemplos recentes de regulamentações amplas são a Lei de Treinamento de Lideranças em IA, adotada em 2023, nos Estados Unidos, a qual exige que seja criado e atualizado um programa de treinamento em IA aos membros do governo federal, promovendo o uso responsável e ético da tecnologia. Bem como, os princípios para fomentar mercados de IA competitivos e proteger consumidores propostos pelo Reino Unido, os quais visam manter o acesso contínuo a insumos essenciais para IA, promover a diversidade de modelos de negócios, oferecer opções às empresas, além de assegurar práticas justas que evitem comportamentos anticompetitivos (HAI, 2024).

Por esse prisma, a regulação da IA não é algo abstrato ou atento apenas à novidade tecnológica, ao contrário, ela tem como pretensão criar um quadro regulatório adequado à complexidade conjuntural, antecipando as prováveis mudanças em todo o ciclo de vida da IA, desde sua concepção até sua implementação e uso (Peng; Lin; Streinz, 2021, Tallberg, et.al, 2023). Tal como a Lei dos Empregos do Futuro, proposta nos Estados Unidos, a qual preocupa-se em avaliar os setores e ocupações com potencial de crescimento devido à IA, efeitos nas habilidades dos trabalhadores ou na possível substituição por máquinas, identificar os grupos demográficos mais afetados e as habilidades e a formação educacional necessárias (HAI, 2024).

Por sua vez, o desenvolvimento jurídico dessas leis poder ocorrer de diversas maneiras, isto significa que tanto as regras existentes podem ser reinterpretadas para incluir a IA, quanto elaborados complementos às regras existentes, ajustando-as para responder às necessidades da IA, ou, ainda, concebido um novo quadro legal, por meio de novas legislações específicas (Maas, 2021).

Contudo, um desafio significativo diz respeito à regulação *ex ante* (antes da implementação) ou *ex post* (depois de seu uso). A regulação *ex ante* é particularmente difícil, uma vez que a pesquisa e o desenvolvimento da IA são frequentemente dispersos (Butcher; Beridze, 2019). Para Etzioni (2018), por exemplo, a regulamentação da pesquisa deveria ser substituída pela regulação, exclusivamente, das aplicações da IA.

Em contrapartida, a regulação *ex post* incide na determinação de quem seria responsável por possíveis danos causados por decisões não intencionais ou imprevistas da IA (Butcher; Beridze, 2019). Allen e West (2021) recomendam, na esteira desse pensamento, que as regulamentações e acordos incorporem princípios éticos e mantenham, sempre, os humanos no processo decisório, aprimorem a transparência e desenvolvam mecanismos de supervisão eficazes.

Foi o que fez a China, por exemplo, quando, em 2023, aprovou as Medidas Provisórias para a Gestão de Serviços de Inteligência Artificial Generativa, caracterizada por uma abordagem regulatória mais direcionada e concentrada nas aplicações, incentivo ao desenvolvimento e destituída de foco punitivo. As Medidas exigem, entre outros, a melhoria da precisão, objetividade e diversidade dos dados de treinamento das IAs generativas. Enquanto isso, nos Estados Unidos, a Lei CREATE AI estabeleceu o Recurso Nacional de Pesquisa em IA, isto é, uma infraestrutura nacional de pesquisa destinada a melhorar o acesso de pesquisadores e estudantes de IA a recursos essenciais, com o objetivo de fortalecer a capacidade de pesquisa em IA do país (HAI, 2024).

Em relação à União Europeia (UE), o grupo tem se posicionado como um importante regulador tecnológico global, propondo leis para serviços digitais, mercados digitais e IA. O Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) da UE foi um passo importante e um primeiro movimento para construir confiança, essencial para as pessoas e as empresas (Cheng; Zeng, 2023, Straus, 2020).

No tocante a IA, a Comissão Europeia, em 2018, criou o Grupo de Especialistas de Alto Nível sobre Inteligência Artificial, para apoiar o desenvolvimento de políticas e possíveis regulamentações. Em 2019, houve a publicação das Diretrizes Éticas para a IA Confiável, de acordo com as Diretrizes, uma IA confiável é uma IA que cumpra todas as leis e regulamentos aplicáveis e seja aderente a princípios e valores éticos. No mesmo ano foi publicado o Livro Branco sobre IA: uma Abordagem Europeia para Excelência e Confiança, com o objetivo de apresentar opções políticas sobre como promover a adoção da IA e os riscos associados ao uso da tecnologia (Straus, 2020).

O documento da Comissão Europeia busca impulsionar a transição e a soberania digital da UE por meio de investimentos, regulamentações e inovação. Entre suas principais pretensões estão: acelerar o

desenvolvimento de infraestruturas tecnológicas, fortalecer a proteção contra cibercrimes e garantir a integridade de redes, criar um quadro jurídico para IA que respeite direitos fundamentais, garantindo transparência e responsabilidade, expandir o ensino de tecnologia, reduzir a desigualdade de gênero no setor e qualificar profissionais, promover o compartilhamento seguro de dados, em um ‘espaço comum europeu de dados’ e aplicar a IA para otimizar setores como transporte, meio ambiente e energia (Comissão Europeia, 2020).

Em conformidade com uma das observações listadas no documento de 2020, a Comissão aprovou, em 2024, o Regulamento da Inteligência Artificial da UE, o primeiro ato legislativo do mundo em matéria de IA. O Regulamento objetiva, acima de tudo, assegurar que os sistemas de IA sejam desenvolvidos e utilizados de forma responsável. As regras impõem obrigações aos fornecedores e aos responsáveis pela implantação das tecnologias e regulam a autorização de sistemas de IA no mercado único da UE. O ato legislativo aborda, ainda, os riscos associados à IA e incentiva a sua adoção (Conselho Europeu, s.d).

Contudo, face às lacunas e ambiguidades das regulamentações existentes e a ausência de uma regulação centralizada. Nos últimos anos, cresceu o número de novos arranjos de governança global adaptados à IA (Maas, 2021). Diante disso, a próxima seção irá destacar as principais iniciativas existentes, bem como a multiplicidade de atores envolvidos, reforçando os desafios de coordenação e legitimidade nesse novo ecossistema regulatório.

4 GOVERNANÇA GLOBAL DA IA

O conceito governança global é empregado aos processos regulatórios que vão além do Estado-nação, seja a nível global ou regional. Embora, os Estados e as OIs sejam frequentemente centrais nestes processos regulatórios, a governança global também envolve diversos atores não estatais (Rosenau, 1999). Em geral, essas iniciativas compõem o grupo de padrões globais ou diretrizes não vinculativas, os quais não derivam de instrumentos legais internacionais e nem foram desenvolvidos nos fóruns tradicionais do direito internacional ou da diplomacia estatal, mas sim formulados pelos próprios *stakeholders* (Maas, 2021).

A governança global pode ser entendida como uma ordem intencional e reconhecida intersubjetivamente em nível global. Trata-se de uma ordem com propósito, que define, limita e molda as expectativas e condutas dos atores dentro de um determinado domínio temático. Seus objetivos podem ser variados, incluindo a gestão de conflitos, a facilitação da cooperação, a redução da incerteza, a mobilização de recursos e a resolução de problemas coletivos. Para que haja governança global não é necessário que essas regras sejam universalmente reconhecidas como legítimas, mas apenas que sejam amplamente compartilhadas e praticadas em escala global (Biersteker, 2011).

Para Patrick (2023, p. 22) a necessidade de princípios e regras compartilhados é especialmente evidente nos campos onde verifica-se um ritmo acelerado de inovação, “se a necessidade é a mãe da invenção, a

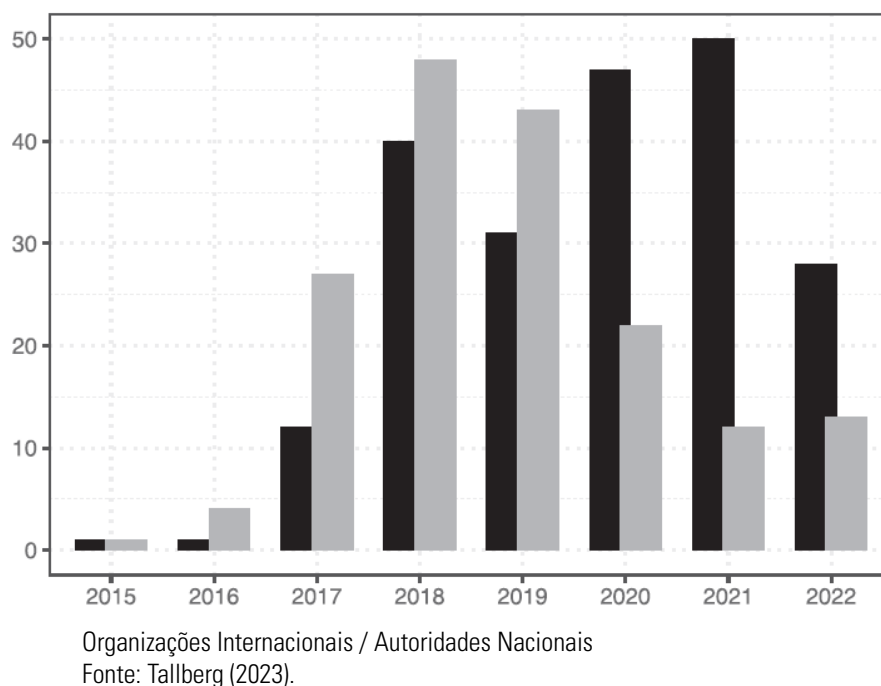
invenção frequentemente dá origem à governança” e o mundo vive, hoje, uma intensa aceleração tecnológica, marcada por avanços significativos na área de IA.

Conforme avaliação conduzida pela *AlgorithmWatch* (2020), a maioria dos acordos vinculativos e compromissos voluntários existentes para IA foram propostos pelo setor privado, o qual reúne empresas líderes no desenvolvimento e implementação da tecnologia e é onde estão concentrados a maioria dos recursos financeiros e humanos⁸ (Butcher; Beridze, 2019, Leung, 2019).

O setor público, representado por países e órgãos estatais, também, tem se empenhado na publicação de relatórios e no estabelecimento de iniciativas em suas estratégias nacionais. Mais de sete dezenas de países lançaram estratégias nacionais de IA, esses documentos políticos apresentam narrativas interligadas, destacando tanto pontos em comum quanto diferenças entre os planos nacionais, comprovam, sobretudo, a expansão global do debate (Butcher; Beridze, 2019, Leung, 2019, Singh, 2024).

De um modo geral, a IA apresenta um desafio de governança para todos eles devido aos seus efeitos na competitividade econômica, na segurança militar e na integridade pessoal, com consequências para os Estados e as sociedades. Em uma análise dos últimos dez anos depreende-se que, inicialmente, esses desafios foram assumidos, principalmente, pelas autoridades nacionais, porém, mais recentemente houve um expressivo aumento nas iniciativas de governança por parte das OIs (Tallberg, et.al, 2023), conforme ilustra o gráfico abaixo:

Gráfico 1: Origem das Iniciativas de Governança em IA 2015-2022



8. Dentre as empresas que mais investiram em IA estão: Google, Amazon, Apple, Microsoft, Baidu, Alibaba e Tencent.

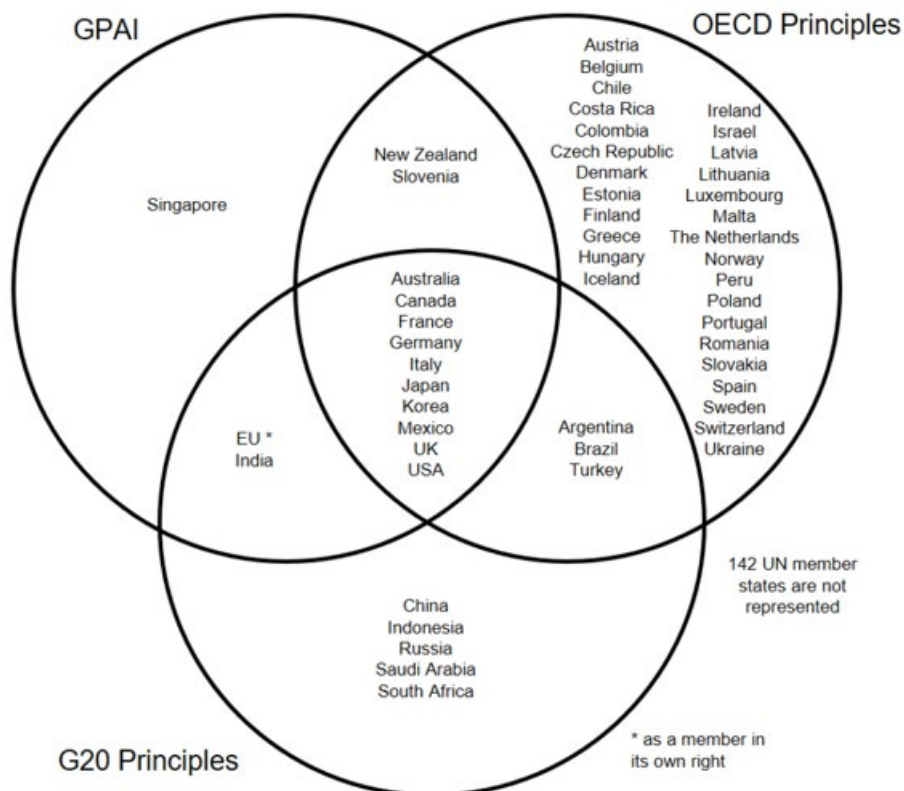
No que tange às iniciativas propostas pelas OIs, elas, em grande parte, foram traçadas na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no Grupo dos Vinte (G20), Grupo dos Sete (G7), Instituto de Engenheiros Eletricistas e Eletrônicos (IEEE) e na Parceria Global em IA (GPAI) (Maas, 2021, Cheng; Zeng, 2023).

A OCDE, em maio de 2019, emitiu um conjunto de princípios sobre IA, adotados por seus 36 países membros e Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Peru e Romênia, na Recomendação do Conselho sobre Inteligência Artificial, os quais foram posteriormente endossados pelo G20. Dentre as recomendações está a facilitação de investimentos públicos e privados para pesquisa e desenvolvimento que impulsionem a inovação em IA confiável, ecossistemas acessíveis e mecanismos para compartilhar dados e conhecimento, recomendou, ainda a habilitação das pessoas em IA, apoio aos trabalhadores e cooperação além-fronteiras, estimulou, igualmente, o desenvolvimento de padrões e uma governança responsável (Maas, 2021, Straus, 2020).

Baseados na Recomendação da OCDE sobre IA, os Princípios do G20 sobre IA, firmados em junho de 2019, incluem: crescimento inclusivo, desenvolvimento sustentável e bem-estar, valores humanos e equidade, transparência e explicabilidade, robustez, segurança e proteção e responsabilidade. Além disso, oferecem diretrizes para os formuladores de políticas, com o objetivo de maximizar e compartilhar os benefícios da IA. Os membros do G20 reconhecem a necessidade contínua de promover a proteção da privacidade e dos dados pessoais e a importância de fortalecer a capacitação e o desenvolvimento de habilidades em IA (G20, 2019).

Por sua vez, a Parceria Global sobre Inteligência Artificial (GPAI) é uma iniciativa internacional que conta com 44 países membros e promove o desenvolvimento e o uso responsável da IA. A parceria integrada reúne membros da OCDE e países da GPAI em igualdade de condições, sendo os Princípios de IA da OCDE a base que orienta os trabalhos (OCDE, s.d). A Declaração Ministerial da GPAI, de Nova Délhi, de 2024, reafirmou o compromisso da parceria em buscar uma composição diversificada de membros, com foco especial em países de baixa e média renda, garantindo uma ampla gama de conhecimentos, perspectivas nacionais e regionais e experiências baseadas em valores compartilhados (GPAI, 2024).

Figura 2: Panorama da Governança em IA



Fonte: Cihon; Maas; Kemp (2020).

Além da OCDE, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tem monitorado políticas para transformação digital e o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) patrocinou a Carta Ibero-americana de Inovação na Gestão Pública, abrangendo princípios e diretrizes para a adoção de IA na administração pública (Filgueiras, 2021).

Em 2023, foi assinada por Austrália, Brasil, Canadá, China, França, Alemanha, Índia, Japão, Reino Unido, Estados Unidos, União Europeia, entre outros, a Declaração de Bletchley. O documento enfatizou que o desenvolvimento e a aplicação da IA devem seguir princípios claros: centralidade no ser humano, segurança, confiabilidade, responsabilidade e ética. A Declaração reforçou, ainda, que os riscos associados à IA são transnacionais e, portanto, exigem respostas coordenadas e cooperação internacional. Os países se comprometem a colaborar em fóruns já existentes e outras iniciativas relevantes para desenvolver políticas baseadas em riscos, com abordagens proporcionais e que respeitem as especificidades nacionais. Houve, também, um incentivo ao desenvolvimento de princípios comuns, códigos de conduta e métricas de avaliação, com foco especial na transparência (United Kingdom, 2025).

No âmbito minilateral, diversos acordos de livre comércio passaram a incluir regras sobre fluxos de dados, privacidade, proteção de dados pessoais, concorrência e código-fonte. Exemplos são: o Acordo Econômico e Comercial Abrangente (CETA) e o Acordo de Parceria para

a Economia Digital (DEPA), ambos abordam a IA e a economia digital. Outros acordos bilaterais como o Acordo de Economia Digital Austrália-Cingapura (ASDEA) e o Acordo Comercial Digital EUA-Japão (USJDTA), também, lidam com questões emergentes de cooperação tecnológica e regulatória (Peng, Lin, Streinz, 2021).

No que tange às modalidades da governança global da IA é possível distinguir cinco principais formas: os códigos éticos e conselhos, muitos dos quais criados por grandes empresas de tecnologia. Dentre os exemplos está a *Partnership on AI* (PAI), estabelecida pela Amazon, Apple, DeepMind, Google, Facebook, IBM e Microsoft, em 2016, uma aliança entre atores não estatais na vanguarda do desenvolvimento da IA (Veale; Matus; Gorwa, 2023, Schmitt, 2022).

A segunda são os contratos e licenciamentos, os quais apesar de, muitas vezes, redigidos de forma vaga, vêm sendo utilizados. A OpenAI, por exemplo, exige que a mídia gerada seja divulgada como artificial e proíbe tópicos que possam estar relacionados a políticos ou promovam conspirações. Se essas diretrizes forem violadas, a OpenAI reserva o direito de revogar a licença que fornece aos usuários (Veale; Matus; Gorwa, 2023).

A terceira modalidade são os padrões. Órgãos como o Internet Engineering Task Force, o World Wide Web Consortium e o IEEE gerenciam padrões importantes como TCP/IP, HTML e 802.11 (WiFi). Nem todos os padrões são necessários para a funcionalidade, alguns podem simplesmente transmitir conhecimento. Outro papel importante é o de sinalização, tais como melhores práticas (Veale; Matus; Gorwa, 2023).

A quarta modalidade são os acordos internacionais, os quais incluem, por exemplo, a Recomendação da OCDE sobre IA (OCDE, 2019) e os Princípios da IA do G20 (G20, 2019). A quinta modalidade é a regulação doméstica convergente e extraterritorial. Evolve regras estabelecidas por governos nacionais, ou por associações supranacionais de governos nacionais, como a União Europeia (Veale; Matus; Gorwa, 2023). O quadro abaixo resume o exposto:

Quadro 2: Modalidades de Governança Global em IA

Modalidade	Descrição	Exemplos
Códigos Éticos e Conselhos	Diretrizes criadas por grandes empresas de tecnologia	Partnership on AI (PAI)
Contratos e Licenciamentos	Regras, restrições e sanções	OpenAI
Padrões	Normas técnicas para interoperabilidade e segurança	W3C (TCP/IP, HTML)
Acordos Internacionais	Diretrizes globais	Recomendação da OCDE
Regulação Doméstica	Leis nacionais ou supranacionais	Normas da UE

Fonte: Elaborado com base em Veale, Matus, Gorwa (2023).

Além dos atores e iniciativas mencionados, existem diversos outros que também afetam a governança global da IA, como organizações não governamentais, institutos de pesquisa, entidades do setor público (cidades e governos regionais), movimentos globais. Suas interações regulares com os outros atores podem influenciar diretamente os resultados à

nível global e juntos fornecem uma fonte epistêmica engajada na agenda⁹ (Schmitt, 2022). Verifica-se, por exemplo, que entre 2010 e 2022, o número total de publicações sobre IA quase triplicou, passando de aproximadamente 88.000, em 2010, para mais de 240.000 em 2022 (HAI, 2024).

Do exposto fica nítida a complexidade da arquitetura de governança global para a IA, com uma estrutura de acordos parcialmente sobrepostos e diversos, sem uma instituição ou hierarquia central claramente definida (Tallberg et.al, 2023). Assim, não obstante algumas OIs, com adesão universal, terem tomado iniciativas para a governança da IA, nenhuma instituição assumiu o papel de órgão regulador central a nível global. Pelo contrário, a proliferação de iniciativas paralelas, entre níveis e regiões, dá peso à conclusão de que os arranjos contemporâneos para a governança global da IA são fortemente descentralizados (Cihon et al. 2020a).

5 CONCLUSÕES

Destarte, a análise evidencia que vivemos atualmente uma fase de crescente atenção e mobilização global em torno da governança da IA, impulsionada principalmente pela necessidade de respostas coordenadas às externalidades transfronteiriças geradas por essa tecnologia. O avanço da IA ocorre por meio de processos intrinsecamente transnacionais, o que torna a cooperação internacional uma condição indispensável para uma governança eficaz e abrangente.

Nesse cenário, três iniciativas destacam-se pelo seu alcance e influência: a Recomendação da OCDE sobre IA, os Princípios do G20 sobre IA e o mais recente e normativamente vinculante Regulamento da União Europeia sobre IA. Iniciativas como a Declaração de Bletchley, também, ganham relevância estratégica, pois sinalizam um compromisso compartilhado entre nações para enfrentar os desafios da IA.

A Recomendação da OCDE, em específico, constituiu o primeiro acordo intergovernamental dedicado a estabelecer princípios para o desenvolvimento, uso e governança da IA. Sua elaboração foi justificada pela necessidade de promover o uso responsável e confiável dessas tecnologias, ao mesmo tempo em que se buscava maximizar os benefícios socioeconômicos associados à inovação em IA. Outro fator motivador foi a preocupação em mitigar os riscos sociais, éticos e econômicos decorrentes do uso indiscriminado de sistemas algorítmicos, como discriminação e impactos adversos no mercado de trabalho.

Em linha com essa proposta, os Princípios do G20 emergiram como uma tentativa de alinhar as maiores economias globais em torno de diretrizes éticas e de governança mínimas para a IA. Sua justificativa central repousava na necessidade de evitar assimetrias regulatórias que pudessem comprometer o comércio internacional, a inovação tecnológica e a estabilidade econômica mundial, além de promover a confiança pública

9. O número de pesquisadores envolvidos com IA cresceu exponencialmente nos últimos anos, bem como a colaboração internacional entre pesquisadores de diferentes países (Butcher; Beridze, 2019). Em análise de artigos acadêmicos apresentados em conferências sobre IA, Leung (2019) observou que o número de artigos provenientes da China aumentou 150% entre 2007 e 2017.

no uso dessas tecnologias. Os princípios do G20 reproduzem, quase integralmente, os princípios estabelecidos pela OCDE, mas com um componente geopolítico mais evidente, visando garantir a competitividade e a interoperabilidade técnica entre os países membros.

Por sua vez, o Regulamento UE orientou-se pela preocupação em proteger os direitos fundamentais dos cidadãos europeus, assegurar a segurança dos sistemas de IA e estabelecer uma governança tecnológica baseada nos valores e princípios do bloco. A UE buscou não apenas mitigar riscos, mas também posicionar-se como referência normativa global na regulamentação da IA, definindo obrigações legais vinculantes para desenvolvedores, fornecedores e usuários de sistemas algorítmicos. Além disso, o Regulamento diferencia-se das iniciativas anteriores ao adotar uma estrutura normativa que incorpora mecanismos de supervisão, sanção e fiscalização, ausentes nas recomendações da OCDE e nas diretrizes do G20, evidenciando o caráter mais coercitivo.

Enquanto a OCDE e o G20 operam no campo das boas práticas, a UE avança na consolidação de um modelo de regulação normativa obrigatória. Apesar dessa diferença, as três iniciativas apresentam pontos em comum, especialmente na defesa da centralidade humana no uso da IA, no compromisso com direitos humanos, transparência, bem como na ênfase na necessidade de cooperar internacionalmente para estabelecer parâmetros comuns que favoreçam o uso seguro e ético da tecnologia.

Isto posto, embora seja tácito o avanço na formulação de diretrizes e boas práticas regulatórias por diferentes atores do sistema internacional, ainda persiste a ausência de uma instituição central que possa coordenar e harmonizar esses esforços em nível global. Esse vácuo institucional dificulta a criação de uma estrutura coesa de governança que seja capaz de acompanhar a velocidade das transformações tecnológicas.

Destaca-se, ademais, que muitas das organizações que hoje se debruçam sobre os impactos da IA não foram originalmente concebidas para lidar com tecnologias digitais emergentes, o que exige a reconfiguração de suas competências, mandatos e estruturas operacionais. Considerando a natureza estratégica e competitiva do ciberespaço, é legítimo questionar a capacidade dessas iniciativas de lidar com interesses assimétricos de forma eficaz e imparcial. Soma-se a isso o risco de fragmentação regulatória, com a proliferação de normas divergentes entre países ou blocos regionais, o que pode gerar insegurança jurídica e comprometer a interoperabilidade de sistemas de IA.

O atual contexto exige, portanto, o contínuo desenvolvimento de esforços regulatórios e de governança de maneira adaptativa e dinâmica, os quais levem em consideração as características singulares da IA, como sua autonomia e capacidade de aprendizado contínuo. Esses esforços devem respeitar os direitos humanos, promover uma visão cooperativa global e buscar o bem-estar coletivo em um mundo marcado pela interdependência digital.

Aliado a isso, é essencial que os marcos regulatórios não se tornem barreiras ao progresso tecnológico. A regulação deve funcionar como um instrumento de equilíbrio entre incentivo à inovação e proteção de direitos fundamentais, assegurando que os benefícios da tecnologia sejam amplamente distribuídos, ao mesmo tempo em que se mitiguem seus riscos.

REFERÊNCIAS

- ALGORITHM WATCH **AI ethics guidelines inventory**, 2020. Disponível em: <https://algorithmwatch.org/en/ai-ethics-guidelines-inventory-upgrade-2020/>
- ALLEN, J., WEST, D. **It is time to negotiate global treaties on artificial intelligence**. Brookings, 2021.
- BIERSTEKER, T. Global Governance. In: Miguel Maduro (Org.), **An EU agenda for global governance**, European University Institute, Florence, 2011. p. 9-12.
- BUTHE, T., DJEFFAL, C., LUTGE, C., MAASEN, S., INGERSLEBEN-SEIP, N. Governing AI – attempting to herd cats? Introduction to the special issue on the Governance of Artificial Intelligence. *Journal of European Public Policy*, v. 29, n. 11, p. 1721-1752, 2022. DOI: 10.1080/13501763.2022.2126515
- CHENG, J., ZENG, J. Shaping AI's Future? China in Global AI Governance, *Journal of Contemporary China*, 32:143, p. 794-810, 2023. DOI: 10.1080/10670564.2022.2107391
- CIHON, P., MAAS, M., KEMP, L. Fragmentation and the Future: Investigating Architectures for International AI Governance. *Global Policy*, 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA. **White Paper on Artificial Intelligence A European Approach to Excellence and Trust**. 2020. Disponível em: https://commission.europa.eu/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en. Acesso em: mar. 2025
- CONSELHO EUROPEU. Regulamento Inteligência Artificial. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/artificial-intelligence/#what>. Acesso em: mar. 2025
- COSSU, A., ZIOSI, M., LOMONACO, V. Sustainable Artificial Intelligence through Continual Learning. *Caip*, 2021. DOI: 10.4108/eai.20-11-2021.2314097
- DAFOE, A. AI Governance: a research agenda. **Centre for the Governance of AI**, University of Oxford, 2018.
- ETZIONI, O. Should AI Technology be regulated? Yes, and here's how. **Communications of the ACM**, v. 61, n. 12, 2018.
- FILGUEIRAS, F. Designing AI Policy: comparing design spaces in Latin America. **Conference Paper**, 2021.
- FILGUEIRAS, F. Running for artificial intelligence policy in G20 countries – policy instruments and mixes matters? **Revista Brasileira de Inovação**, v. 21, p. 1-36, 2022.
- GALVANI, H., OLIVEIRA, F. Regulamentation in artificial intelligence: an analysis of the implication and consequences of the AI regulation at China, European Union and Brazil. *International Journal of Development Research*, v. 12, n. 7, p. 57170-57176, 2022.
- GERRING, John. Mere description. **British Journal of Political Science**, v. 42, n. 4, p. 721–746, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123412000130>.
- GRUPO de Peritos em Inteligência Artificial. **Ethics Guidelines for Trustworthy AI**. Brussels: European Commission. 2019. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>. Acesso em: mar. 2025.
- HAI, Human-Centered Artificial Intelligence. **Artificial Intelligence Index Report 2024**, Stanford University, 2024.
- HINE, E., FLORDLFL, L. Artificial intelligence with American values and Chinese characteristics: a comparative analysis of American and Chinese governmental AI policies. *AI & Society*, v. 39, p. 257-278, 2024.
- KAPLAN, A., HAENLEIN, M. Siri, Siri, in my hand: Who's the fairest in the land? On the interpretations, illustrations, and implications of artificial intelligence. **Business Horizons**, v. 62, n. 1, p. 15–25, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2018.08.004>
- LEUNG, J. **Who will govern artificial intelligence?** Department of Politics & International Relations, University of Oxford, Tese, 369f., 2019.
- LLEBLG, L., GUTTEL, L., JOBIN, A., KATZENBACH, C. Subnational AI policy: shaping AI in a multi-level governance system. *AI&Society*, v. 39, p. 1477-1490, 2024.
- MAAS, M. **Artificial Intelligence Governance under Change Foundations**, Facets, Frameworks. Faculty of Law, University of Copenhagen, Tese, 400f. 2021.

MINKKILNEN, M., ZIMMER, M., MANTYMAKI, M. Co-Shaping an Ecosystem for Responsible AI: Five types of expectation work in response to a technological frame. **Information Systems Frontiers**, v. 25, p. 103-121, 2023.

OCDE. OECD Framework for the Classification of AI systems, **OECD Digital Economy Papers**, n. 323, OECD Publishing, Paris, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/cb6d9eca-en>.

OCDE. Explanatory Memorandum on The Updated OECD Definition of an AI System. **OECD Artificial Intelligence Papers**, n. 8, OECD Publishing, 2024.

OCDE. **About the Global Partnership on Artificial Intelligence (GPAI)**, s.d. Disponível em: <https://oecd.ai/en/about/what-we-do>. Acesso em: mar. 2025

PATRICK, S. **Rules of Order**: Assessing the State of Global Governance. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2023.

PENG, S., LIN, C., STREINZ, T. Artificial Intelligence and International Economic Law: a research and policy agenda. **Disruption, Regulation, and Reconfiguration**, p. 1 – 26, Cambridge University Press, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108954006.002>

RADU, R. Steering the governance of artificial intelligence: national strategies in perspective. **Policy and Society**, v. 40, n. 2, p. 178-193, 2021.

RUSSELL, S. **Artificial Intelligence and the Problem of Control**. University of California, 2022.

SCHMITT, L. Mapping global AI governance: a nascent regime in a fragmented landscape. **AI and Ethics**, v. 2, p. 303-314, 2022.

SINGH, J. P. Unpacking the “AI wardrobe”: how national policies are shaping the future AI. **OECE.AI**, 2024.

STRAUS, J. Artificial Intelligence – Challenges and Chances for Europe. **European Review**, p. 1-17, 2020.

SWEDBERG, Richard. On the uses of exploratory research and exploratory studies in social science. In: **On the Uses of Exploratory Research and Exploratory Studies in Social Science**. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3149580>. Acesso em: 1 jul. 2025.

TALLBERG, J., ERMAN, E., FURENDAL, Markus; GEITH, J., KLAMBERG, M. **The Global Governance of Artificial Intelligence: Next Steps for Empirical and Normative Research**. International Studies Review, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1093/isr/viad040>. Acesso em: out. 2024.

UNITED KINGDOM. **The Bletchley Declaration** by Countries Attending the AI Safety Summit, 1-2 November 2023, 2025. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/ai-safety-summit-2023-the-bletchley-declaration/the-bletchley-declaration-by-countries-attending-the-ai-safety-summit-1-2-november-2023>. Acesso em: abr.2025

VEALE, M., MATUS, K., GORWA, R. AI and Global Governance: Modalities, rationales, tensions. **The Annual Review of Law and Social Science**, n. 19, p. 255-275, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-020223-040749>

YU, D., ROSENFELD, H., GUPTA, A. **The ‘AI divide’ between the Global North and the Global South**. World Economic Forum, 2023. Disponível em: <https://www.weforum.org/stories/2023/01/davos23-ai-divide-global-north-global-south/>. Acesso em: mar. 2025



The Impact of Border Disputes on Fragile: Case Study of Bahrain and Qatar

*El impacto de las disputas fronterizas en los países
frágiles: estudio de caso de Bahréin y Qatar*

*O Impacto das Disputas de Fronteira em Países Frágeis:
Estudo de Caso do Bahrein e do Catar*

Seyedmohammad Seyedi Asl¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13.n2.p184

Enviado em: 26 de junho de 2025

Aceito em: 14 de março de 2026

ABSTRACT

When the borders between states are subject to dispute, building of good relations among the concerned states become a complicated issue. For decades, Bahrain and Qatar have been incompatible with each other over territorial waters, including sovereignty over the Hawar and Zubarah islands in the southern part of the Persian Gulf. Although, the two countries were satisfied with the final ruling of the International Court of Justice to end the disputes in 2001, the disputes between the two countries over the mentioned islands and areas resumed almost 20 years. Given these circumstances, this article seeks to examine the impact of border disputes on the relations between countries, particularly Bahrain and Qatar. This study employs a descriptive-analytical method to investigate the impact of this influence on the ties among Persian Gulf countries, specifically focusing on the interactions between Bahrain and Qatar. It was found that these countries have taken some significant steps in recent decades to resolve their issues. However, we conclude that these measures have proven ineffective in solving the exiting disputes and the emerging ones.

Keywords: Border, Border Disputes, Arabian Peninsula, Bahrain, Qatar.

RESUMEN

Cuando las fronteras entre los estados están sujetas a disputa, la construcción de buenas relaciones entre los estados involucrados se convierte en un asunto complicado. Durante décadas, Bahréin y Catar han sido incompatibles entre sí en cuanto a las aguas territoriales, incluida la soberanía sobre las islas Hawar y Zubarah en la parte sur del Golfo Pérsico. Aunque los dos países estaban satisfechos con el fallo final de la Corte Internacional de Justicia para poner fin a las disputas en 2001, las disputas entre los dos países sobre las mencionadas islas y áreas se reanudaron casi 20 años después. Dadas estas circunstancias, este artículo busca examinar el impacto de las disputas fronterizas en las relaciones

1. PhD in International Relations, Research Fellow, HSE University, Faculty of World Economy and International Affairs; 17 Malaya Ordynka Ulitsa, Moscow, Russia. sseyediasl@hse.ru. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5237-7385>.

entre países, en particular entre Baréin y Catar. Este estudio emplea un método descriptivo-analítico para investigar el impacto de esta influencia en los vínculos entre los países del Golfo Pérsico, centrándose específicamente en las interacciones entre Baréin y Catar. Se constató que estos países han adoptado medidas significativas en las últimas décadas para resolver sus problemas. Sin embargo, concluimos que estas medidas han resultado ineficaces para resolver las disputas existentes y las emergentes.

Palabras clave: Frontera, Disputas Fronterizas, Península Arábiga, Baréin, Catar.

RESUMO

Quando as fronteiras entre os estados estão sujeitas a disputas, a construção de boas relações entre os estados envolvidos torna-se uma questão complicada. Durante décadas, Bahrein e Catar têm sido incompatíveis entre si em relação às águas territoriais, incluindo a soberania sobre as ilhas Hawar e Zubarah na parte sul do Golfo Pérsico. Embora os dois países tenham ficado satisfeitos com a decisão final do Tribunal Internacional de Justiça para encerrar as disputas em 2001, as disputas entre os dois países sobre as ilhas e áreas mencionadas recomeçaram quase 20 anos depois. Diante dessas circunstâncias, este artigo busca examinar o impacto das disputas de fronteira nas relações entre os países, particularmente Bahrein e Catar. Este estudo emprega um método descritivo-analítico para investigar o impacto dessa influência nos laços entre os países do Golfo Pérsico, com foco específico nas interações entre Bahrein e Catar. Constatou-se que esses países tomaram medidas significativas nas últimas décadas para resolver seus problemas. No entanto, concluímos que essas medidas se mostraram ineficazes para solucionar as disputas existentes e as emergentes.

Palavras-chave: Fronteira, Disputas de Fronteira, Península Arábica, Baréin, Catar.

1 INTRODUCTION

A political border is a phenomenon that demonstrates a country's political sovereignty and prevents the movement of individuals, the exchange of goods, or the spread of ideas according to certain norms (Mirheydar, 2001, p. 114). There are several outstanding issues in this field of political geography. People, nations, countries, etc. Knowing such issues may be a very beneficial resource within the field of interplay given the characteristics of the world, as knowledge of nature, features, and unique types of restrictions plays an important role in defining the connections and interactions between them. Convenient, prepared, and free of violence and conflict between people, nations, and causes. Border zones and traces serve the purpose of separating political subdivisions. Border zones have distinct characteristics due to their interaction with a variety of interior and outdoor surroundings (Seyedi Asl, & Bahremani, 2021, p. 669).

Borders are defined as the heart of territorial sovereignty which means that anything related to a state border or crossing it is subject to potential politicization (Scott, 2020: 7). On the other hand, the conception of border security, travel and trade is one of the main axes of government policies in international relations, diplomacy and security circles which attracts the attention of social researchers (Maigari; Dantani, 2020, p. 2).

Borders are lines that define the outer limits of a political unit, or a country, and separate it from other neighboring units. The main function

of the borders is revealed in the interactions between the surrounding countries, and it evolves over time. It should be said that border lines determine the behavior of people and governments towards themselves. Which means governments and people influence the behavior and function of the border (Ezzati & Savarrakhsh, 2013, p. 48).

Border lines and areas are currently important issues that easily arouse national and patriotic feelings and, according to some scholars, carry inherent dangers. In terms of the consequences for the internal and external security of countries, they are considered important factors in determining peaceful or, conversely, hostile relations between them. There are always reasons for these disagreements to arise, and such confrontations are likely to have an impact on the global political-security landscape (Rabiee, 2012, p. 180). In the meantime, in this study the disputes between the mentioned borders, the management and decision-making procedures in the current complex world system will be studied from different aspects. It should be emphasized that recognizing and understanding the origins and causes of crises, types of crises and their consequences along with management and decision-making when face the crises, will provide a more comprehensive understanding of the environment of the international system and it will help to prevent the crises or at least minimize their negative effects (Janparvar & Salehabadi, 2019, p. 134).

The drawing of borders in the Middle East is a complex process that is relatively new and the result of colonial divisions and national claims. In the ongoing conflicts, like Iraq or Syria, the durability of the states in their current territories and the fear of new divisions are subjects for discussion (Dorai, 2014, p. 122).

Territorial (and border) disputes in the Arabian Peninsula are largely rooted in the legacy of colonialism, and foreign intervention. Except for Iran and Oman so-called the Persian Gulf states are outcomes of the 20th century where they are largely imposed by imperialism. It can be outlined that the foreign actor promoted the international concept of precise territorial boundaries. The delimitation of borders became a serious issue only after the granting of oil concessions, and Britain, international companies and local rulers moved to delimit the territorial boundaries of sovereignty (Okruhlik; Conge, 1999, p. 233). In the meantime, the study of border disputes, especially in areas that have high-value resources and prominent geopolitical and geostrategic positions, is a prominent subject of disputes. One of the most important and prominent areas is the borders of the Persian Gulf region, where the existing border disputes have caused many challenges and conflicts between the neighboring countries from time to time. This article, focusing specifically on the relationship between Bahrain and Qatar, argues that despite the two countries' efforts to resolve border disputes over the past decades, some unresolved issues persist and new political crises have emerged, causing these border disputes to remain a significant factor in bilateral relations and even in interactions among (Persian) Gulf Cooperation Council (GCC) countries. This paper addresses this very important issue and offers insight from improving the affairs between these two countries and PGC as a whole.

This descriptive-analytical method research aims to examine the role and consequences of these disputes in shaping the political relations between Bahrain and Qatar.

The paper is structured in three sections. The first section introduces the study, its purpose and significance. The second section describes the concept of borders and border disputes and presents the conceptual framework of the study. This section describes the concept of border in the context of this study for the clarity of the readers. It also highlights the prevailing disputes and their impacts on the relationship between the two countries. The third section presents study findings and discussion in relationship to the prevailing scholarship and value addition of the study. The final and fourth section offers the conclusions of the study.

2 BORDERS AND BORDER DISPUTES

Borders that reflect the centrality of human social interaction and the exercise of power have become a current research topic in many disciplines. Instead of simple excuses for the barriers to conflict or mobility, border researchers have begun to consider the lines that separate human groups as key processes worthy of deeper and layered evaluation in multi-scalar geopolitics (Diener; Hagen, 2012, p. 13). The Treaty of Westphalia is a starting point in political geography (and Political) studies; credibly the geographical boundaries were legally recognized for the first time after the mentioned treaty. In addition, a consistent definition of country was made for the first time in this agreement. In modern administration, which is a product of the Westphalian system, borders, with all their features and functions, have had a special importance as a means of defending legitimacy, identity (individual and national) and sovereignty and territorial integrity (Ahmadi; Hafeznia, 2020; Seyedi Asl; Karaoğlu, 2023).

To have better understanding on the provided concept, the word “border” defines a political territory and a living space in English. The border exists not only between independent countries but also between other forms of political units (Guo, 2005). The border is conceptualized as a set of institutions, textual power dynamics, social discourses, everyday practices, population movement, and cross-border trade flows (Shahriar, 2022). On the other hand, borders are an integral part of human activity and organization. That is to say, we are forced to deepen our understanding of their role as zones of opportunity and insecurity, zones of contact and conflict, sites of cooperation and competition, sites of ambivalent identities and aggressive claims (Diener; Joshua Hagen, 2012, p. 17).

Borders are divided into areas called border zones and are shown as very thin lines on the map. But in reality, a border is not a line, but a vertical plane or surface that cuts space, soil, and the depths of the earth, which is a conical wedge to the center of the earth. It is visible on the surface of the earth in the form of a line, because it divides the surface and becomes a sign. Bearing in the mind that most countries are extremely careful about their space and its protection; the borders are effective and influential phenomena because they limit the scope of action of neighboring governments (Glassner; Chuck, 2004).

Border has been considered as a key category for social scientists since the 19th century, when the processes of modern state-building and nation-building intensified in Europe. To provide an example, we know well how Friedrich Ratzel emphasized the importance of borders for “political balance”. One of the lesser-known pioneers in border studies is the famous sociologist Georg Simmel, for whom “the border is not a spatial fact with sociological consequences, but a sociological reality that shapes itself spatially”. He discussed the role of borders in social life and consciousness and concluded: “Considering that we have borders everywhere and all the times, therefore we are borders” (Paasi, 2012). On the other hand, both material and metaphorical, the borders form areas of contact, cooperation and conflict between different political and cultural groups (Johnson, 2013).

During the first half of the 20th century, the first systematic studies of borders focused on natural and man-made borders. For example, Ellen Churchill Semple compared borders and boundaries, arguing that natural geographic borders, where humans cannot inhabit, are ideal borders. Later, Holdich and Lyde debated the virtues of borders. They highlighted that the borders good or bad depending on their inherent merit in enhancing or limiting tensions and possibly war between states (Brunet-Jailly, 2005). Basically, border scholars of the first half of the 20th century consider the borders just the physical and static result of a political decision-making process (Newman, 2006). According to Mingy, this leads to an overemphasis on differences and change in borders, in terms of physical demarcation or at the times of war and military occupation and an under emphasis on the interest in borders in “normal” times (Van Houtum, 2005).

After the war, scholars usually considered borders as physical lines to separate states or “artifacts on the ground” and studied border landscapes, their functional roles in social and economic interaction, and their perceptions. Therefore, they reflected broader philosophical and methodological developments in geography. These abstract lines became critical in understanding concepts such as state, territory, and sovereignty. At the local and regional level, borders were lines between jurisdictions or voting districts (Paasi, 2013).

The postmodern paradigm has been emerging and evolving since the late 1980s. Along with political geography in general, border studies was significantly influenced by, the first world systems theory, particularly the idea of interdependence and the role of processes occurring at different spatial scales. Second, the importance of structuralism theory related to Anthony Giddens, who proposed the idea of certain freedom of action for subjects of economic and political activity and public institutions at different territorial levels. Third, border studies now widely use the concepts of political discourse and its role in the construction of space, which were developed by the French philosopher Michel Foucault and his followers (Kolosov, 2015). Ashley suggested that this political practice—which takes place in a historically inscribed social space—has important effects such as the creation and reaffirmation of recognizable social boundaries that separate spheres of action on a global scale. Later, Ashley explicitly used poststructuralism and addressed the role of the

border that the state monitors and defines and separates the total “other” from the total “same” (Paasi, 2013).

In the first decade of the 21st century, instead of softening the borders between states and the borders between categories of group identity, they have been changed, reestablished and hardened as part of the “Global War on Terror”. Instead of removing borders and opening borders, governments are reassessing immigration and border controls to prevent contact with dangerous “others” (Jones, 2009). Today, border lines and areas are important issues that easily arouse national and patriotic feelings, and according to some scholars, they carry inherent risks. Also, in terms of the consequences, they have for the internal and external security of countries, they are considered important factors that determine peaceful relations or, on the contrary, hostile relations between them (Razavi, 2015).

Border disputes and territorial expansionism have always existed between countries and local communities since ancient times and have been the main factor in creating wars and conflicts among them. Meanwhile, the first step to stabilize the borders in Europe was taken with the conclusion of the Treaty of Westphalia in 1648, during which the territorial borders between European countries were recognized. Knowing the fact that border disputes and conflicts did not disappear completely, the project of stabilizing borders and resolving border disputes in Europe was not completed even after World War II and continued until the collapse of the Soviet Union. At the opposite point is the Arab Middle East region, whose general political shape was drawn by the victorious countries after the First World War. In this region, we see countless conflicts in the field of territorial and border issues (Yari & Abdalipour, 2017). According to Martin Gloster, the number of major border disputes on the mainland alone is about 100, and if the concentration to be on the disputed islands, the number will be much higher. On the other hand, border disputes regarding maritime borders are a larger category and predominantly these disputes are mainly related to border disputes on land (Glassner; Fahrner, 2004).

The meaning of border dispute is the difference between two neighboring countries on the common border from different aspects of location, territory, function... and at different levels from micro to macro. Delimitation and marking procedures, which usually take place together with border agreements, do not protect any government from border disputes (Janparvar; Salehabadi, 2019).

According to Philip Kraus, border disputes are, as much as nationalism, a legacy of colonialism exacerbated by the Cold War. But it is also clear that these legacies are exploited by local politicians in populist rhetoric and domestic politics. In many cases, long-term border disputes are caused by the complex internal situation in these countries (Kraus, 2017).

Although the causes of border disputes and open conflict are many and diverse, they can be logically divided into four categories (Bjelland, 2015):

Positional disputes occur when states disagree on the interpretation of documents that define a border and/or how to determine the border.

Territorial disputes over ownership of an area often, though not always, simply arise when a border drawn over a landscape divides an ethnically homogeneous population.

Resource disputes are closely related to territorial conflicts. Neighboring countries are likely to covet the resources—whether valuable mineral deposits, fertile farmland, or rich fishing grounds—located in border areas and disagree over their use.

Functional disputes arise when neighboring countries disagree on policies that apply along a border. Such policies may relate to migration, displacement of traditional nomadic groups, customs regulations or land use. Historically, border disputes have been resolved by war. Borderlands at risk, and those with valuable economic or political assets contested between two or more countries, are also war zones.

World wars, regional wars, bilateral wars, the liberation of colonized lands and the collapse of empires are the most important dates of changing the political map and the emergence of territorial disputes. New borders that are imposed on a defeated country as a result of a war create territorial disputes. Disruption of the geopolitical balance between the two countries also creates territorial differences. Another factor is the spirit and personality of the country's leaders. Some leaders have a belligerent attitude towards others, which can use border issues as an excuse to trigger disputes (Rabiee, 2012).

3 FINDINGS AND DISCUSSION

Each territory has unique traits that make it valuable. These features include natural resources, land productivity, population, and a key geopolitical and geostrategic position, among others. The importance and worth of lands have given rise to a number of disputes and conflicts between governments and nations over access to these regions. Disputes over land control and ownership are one of the most prevalent causes of conflicts and wars. Disputed territories are those over which two or more nations or groups of people claim sovereignty and possession along a shared border. These contested lands inside two nations' boundaries play a crucial role in the formation of conflicts and problems between the two countries, and countries are extremely sensitive to them. This sensitivity, when other countries draw these areas on maps for their own gain, heightens the risk of conflicts and other dissimilar concerns between the two countries (Nadafi; Mojtahedzadeh; Lotfi, 2022, p. 70).

Since ancient times, the Persian Gulf has held a unique position and importance, and as the political-economic conflict between European powers in the East intensified, the Persian Gulf was viewed as a commercial and trade highway, as well as an essential link in the worldwide strategic network. The Persian Gulf region has long been an important strategic region for trans-regional actors, particularly great powers, and as the economic importance of the Persian Gulf's oil resources has grown, so has the great powers' presence and intervention in the region (Ghorani Noshad, 2016, p. 448).

The geopolitical region of the Persian Gulf has extremely complex territorial patterns, each of which can ignite a full-scale war. Territorial and

border disputes between Persian Gulf countries are the most important factors that have brought the trust-building process to a standstill. These differences have played a prominent role in shaping the economic and political relations between the countries of the Persian Gulf and have repeatedly caused tension between the governments of the region throughout history. And in recent years, this issue has played a major role in disrupting the security of the region in an unprecedented way (Ibid, 457).

The collapse of the Ottoman Empire and the period between the end of the First World War in 1918 and the beginning of the Second World War in 1939 is considered a very important period for the Middle East. After more than half a century, its consequences have cast a shadow on this region until now. What happened in these fateful decades changed the fate of all nations, created new countries, resulted in the clear govern of Europeans over the region, and caused the redraw and change of national borders and the emergence of new dynasties. European powers played the main role in proceeding this fact. In the First World War, the Ottoman Empire was so weakened which one of its inevitable consequences was the dismemberment of its land by the Europeans. Assuredly, the role of competing countries, especially the British government, in this context is undeniable (Yari; Abdalipour, 2017, p. 205). The mandates of the League of Nations, which were granted to France and Great Britain in 1920, caused the penetration of the Western territorial sovereignty state system and established the foundations of the implementation of this model in the Middle East through the production of elites and the political control of new states. Local people fought against these newly imposed state borders for years after the 1920 San Remo Conference. The only endogenous internal borders in the region were the Ottoman and Iranian borders, and only the Kingdom of Saudi Arabia and Turkey succeeded in negotiating their borders with European powers (Meier, 2018, p. 497). Before the southern Persian Gulf countries were shown on international maps, Iran, the Ottoman Empire, India, and other powerful countries had already set a lot of their borders and decided what land they would control. However, on the southern beaches of the Persian Gulf, where foreign nations had lived and governed for centuries, border determination remained hazy and uncertain (Nadafi; Mojtahedzadeh; Lotfi, 2022, p. 70). Therefore, the responsibility for creating 'modern nation-states' with defined borders, such as Syria, Lebanon, Iraq, Jordan, and the smaller kingdoms of the Persian Gulf, rests with the European colonial powers. In Maghreb, where there was no border, the governance was based on "tribal" loyalties, the French and Spanish colonial powers imposed borders, "without caring the pre-existing local historical factors and consulting the local people". Colonial policies towards different ethnic and religious groups significantly contributed to the friction between the legitimacy of state authority and its territorial control. While Middle Eastern borders did not usually demarcate ethnic or religious communities, colonial powers often exploited ethnic and religious divisions to their advantage through the old Roman strategy of "divide and rule" (Del Sarto, 2017, p. 772-773). According to John Wilkinson, borders are transplantations from European feudal society and oddities to an Arab political culture

characterized by tribalism and mobility. Moreover, they are “testimony to British imperial politics, triggered by the desire for oil and commercial control” (Polak-Springer, 2022, p. 1074).

Seemingly, the disputes over territorial demarcations persisted among the countries of the peninsula for decades, after the Persian Gulf War of 1990-1, challenges to the status quo intensified and competing territorial claims became prominently placed on the regional political agenda. At one extreme, the settlement of border disputes was followed by violence. For example, armed conflicts occurred in 1992 and 1994 along the border between Saudi Arabia and Qatar and between Saudi Arabia and Yemen in 1995, 1997 and 1998. For example, after ten years of negotiations to determine their borders, Oman and Yemen finally reached a preliminary agreement in 1992 and a final agreement was signed in 1997 (Okruhlik; Conge, 1999, p. 230).

Providing that in 1913, Bahrain and Qatar were recognized as two independent territorial units during the Ottoman-British treaty, but Bahrain sought to restore its lost territories in Qatar because this treaty did not draw precise borders between the two countries. In other words, there was no clear demarcation between Bahrain and Qatar (Islamtimes, 2020).

The understanding of the Britain’s role in the conflict is essential to identify the final judgment and its perceived resolution. Britain supported and recognized Al-Thani rule of Qatar over Zubarah and prevented the intervention of Al-Khalifa of Bahrain in 1868. Qatar had begun to align its loyalties with the Ottoman Empire since the 1870s and enjoyed imperial support in extending its authority over Zubarah. What makes Qatar’s claim stronger is the fact that, despite Britain’s opposition to Al-Thani’s effort (as it was seen as an attempt by the Ottoman Empire to expand its authority), it did not allow Bahrain’s Al-Khalifa ruler to intervene in Zubarah. This sacrifice to help al-Thani to secure sovereignty over the region that was enshrined in the 1913 of Anglo-Ottoman Treaty (Pandey, 2021). Even with the end of the Ottoman Empire, relations between Qatar and Bahrain were fraught with conflict, and in 1937, Abdullah bin Jassim al-Thani, the Emir of Qatar suppressed the tribes that considered themselves dependent on the Bahraini government. In 1971, Qatar challenged Bahrain over the Hawar Islands, which resulted in a naval conflict periodically. Especially in 1985, they were about to begin the war over borders. This year, after Bahrain started building fortifications on the island of Fasht ad Dubal, Qatar considered the construction to be a violation of the 1978 agreement. And in April 1986, Qatari forces entered the island via helicopter and declared it a “prohibited zone”. They arrested several Bahraini officials and 29 Dutch contractors employed by Bahrain (Islamtimes, 2020).

In 1987, the two countries agreed to a frame an agreement proposed by Saudi Arabia. In this situation, it was stated that if Qatar and Bahrain cannot resolve the dispute through a comprehensive agreement, they will conduct the next negotiations within the framework of international laws. Bahrain and Qatar relied on international law to resolve their dispute. During the (Persian) Gulf Cooperation Council meeting in

1990, Bahrain agreed on Qatar's request to refer the border dispute to the International Court of Justice (Ebrahim, 2023).

With the inability of the (Persian) Gulf Cooperation Council to resolve the territorial (and border) dispute between Qatar and Bahrain, Qatar unilaterally referred the case to the International Court of Justice in 1991. Both Qatar and Bahrain claim sovereignty over the oil-rich Hawar Islands (controlled by Bahrain since the 1930s), the mainland city of Zubarah (currently under Qatari control), Janan Island, and a series of uninhabitable reefs important for establishing the baseline for the maritime (Seddiq, 2001). On the other hand, in April 1992, Qatar increased the width of its coastal waters from three to two miles, which completely included the Hawar Islands, which widened the differences in this matter (Eghtesadsaramad, 2023).

After Sheikh Hamed bin Khalifa ascended to the throne in Qatar in 1995, he took prominent domestic and foreign policies, including a compromise-oriented approach with Bahrain. Nevertheless, Bahrain's proposal regarding Saudi mediation in this regard was not accepted. The dispute between the two countries continued for years until the conviction of two Qataris for espionage in Bahrain and participating in the 1999 coup in order to return the Emir to power. The mentioned incident led to the climax of mutual accusations. In the meantime, a Bahraini Air Force officer fled to Qatar with his helicopter. In 2000, the ambassadors of the two countries met based on the arrangements of the International Court of Justice in order to improve relations and discuss disputes (Mohammadi, 2015, p. 123). The International Court of Justice resolved these sovereignty disputes in 2001, at least from the perspective of international law. Court awarded Hawar Islands to Bahrain and Jenan and Zubarah Islands to Qatar (Giorgio, 2022).

While the tension between the two countries continued even after the agreement, in 2005, Qatar rejected Bahrain's request to extend the gas pipeline between the two countries, despite Bahrain's offer to buy gas from Qatar at standard prices. After the Arab Spring in 2011, tensions between Bahrain and Qatar turned into concerns about terrorism and regional stability, and Bahrain accused Qatar of sponsoring terrorism (Ebrahim, 2023). In 2011, despite Qatar conveyance of its military to work under a Saudi-led coalition to quell protests in Bahrain, Bahrain accused Qatar's Al Jazeera TV of bias in its coverage of the Bahraini uprising, which caused a diplomatic crisis in August of that year (Afsal, 2021).

In 2014, Bahrain accused Qatar of offering Qatari citizenship to some Bahraini families in exchange for renouncing Bahraini citizenship. Middle East Eye reported that Bahrain's foreign minister openly accused Qatar of participating in the "sectarian naturalization" of its citizens. The Qatari government facilitated the citizenship of Bahraini tribes by facilitating the legal procedures through which they can obtain Qatari citizenship (Galeeva, 2022).

In 2015, bilateral tensions flared over citizenship issues. Bahraini Interior Minister Sheikh Rashid bin Abdullah al-Khalifa warned that Manama may take action against Doha in response to "Qatar's unfriendly policies and its efforts to tempt Bahrainis to renounce their

nationality” (Langlois; Giorgio, 2023). The old conflicts over the border and political disputes between Qatar and Bahrain reframed in 2017. In fact, it can be said that Al-Khalifa used the opportunity of the decision of Saudi Arabia, the UAE and Egypt to sanction and punish Qatar for supporting the Muslim Brotherhood, to reopen the dispute case. On June 5, 2017, Bahrain, along with Saudi Arabia, the United Arab Emirates, and Egypt, severed air and sea connections with Qatar by issuance of official statement arranged by the Ministry of Foreign Affairs. It accused Qatar of spreading chaos in Bahrain, destabilizing the region and inciting the public opinion of this country through Al Jazeera media. After the crisis in Qatar’s foreign relations with its Arab neighbors, Bahrain tried to use this opportunity while establishing close relations with the United Arab Emirates and Saudi Arabia (Tasnim News Agency, 2022).

On November 4, 2017, the state of Bahrain issued a statement in which it announced that Zubarah was forcibly cut off from Bahrainis who have “right” to claim the land and challenge the “legitimacy of Qatar’s rule in the Northern Territory”. Upon the statement “Bahrain has endured intolerable conditions and surrendered many of its internationally documented historical rights in order to distance the GCC from bilateral disputes”. The statement refers to the establishment of the (Persian) Gulf Cooperation Council in 1981, and confirms the leadership in Manama “it agreed to postpone the demand for their rights, accepted the damages and gave up what they were entitled to in order to guarantee the unity of the Persian Gulf” (Al-Jaber & Giorgio, 2017).

In continuation of the disputes between the two countries, in 2020, Bahraini fighters violated Qatar’s airspace and Manama’s commercial boats violated Qatar’s territorial waters. Qatar also complained to the United Nations and the Security Council to prevent a repeat of such attempt from Bahrain (Student News Network, 2020). Despite the progress made at the Al-Ula meeting in January 2021, relations between Manama and Doha remained tense. Qatar went so far as to accuse Bahrain several times in December 2021 of violating its airspace and territorial waters (Galeeva, 2022).

In a new controversy about the dispute between Bahrain and Qatar over the border islands, the advisor of the king of Bahrain emphasized the sovereignty of his country over the island of “Hawar” and its sovereignty over the island of “Zubarah” in Qatar. Khalid bin Ahmed, the adviser to the king of Bahrain and the former foreign minister of the country, in a tweet in response to the widespread request of Qatari users that “Hawar” island is Qatari, and said: “Hawar” and “Zubarah” islands belong to the people of Bahrain and their rights will not be lost. He added: We have 83 fake documents that include such claims, but the International Court of Justice ruled that Hawar Islands are Bahraini. But “Zubarah” remains, whose people, whether the claimants want it or not, are Bahrainis, and no matter how much time passes, their rights will not be lost (Tasnim News Agency, 2022).

Recently in December of 2023, the bilateral relations between the two countries have been strained once again when Bahrain’s foreign minister accused Qatar of not taking any initiative to resolve the differences

with Manama. These statements of the Bahraini minister were made following the arrest of a number of Qatari travelers who were entering Bahrain through the “King Fahd” bridge (between Saudi Arabia and Bahrain). The ministry also accused Doha of not responding to Manama’s invitation to send an official delegation to Bahrain to start bilateral talks on outstanding issues as soon as possible (Mdeast News, 2022).

4 CONCLUSIONS

This study answered to the questions of the impact of border disputes on the relationships between Bahrain and Qatar. Our findings highlight the significance of mutual effects of border lines on the behavior of people and governments towards themselves, and on the behavior and functioning of the border. The governments on both sides of the border must exhibit a behavior of cooperation towards each other in order to maintain smooth functioning of the border. We conclude that it is Qatar and Bahrain to settle the existing border issues between themselves. The settlement will not only contribute the political stability in the two countries but across Persian Gulf region as a whole and far-reaching global effect. One of the key considerations is the formation of local governments on the shores of the Persian Gulf, caused by the migration of tribes from the peninsula and their settlement on the southern shores of the Persian Gulf. These tribes have always been in competition and enmity with each other that led to wars and clashes between them. It is also important to highlight the territorial importance of the deserts. Once considered of little value, their significance increased dramatically with the discovery of oil in the region. This, in turn, intensified efforts by countries to encroach upon disputed territories with their neighbors.

This strategic importance was further compounded by the presence of European colonialists, particularly the British, who took control of the region from the beginning of the 19th century. Focusing on the fact that all the borders of the region were determined by the British in line with their imperialist interests and ambitions, had a significant impact on the formation of disputes. It is unfortunate that these border disputes, between the Arab countries of the Persian Gulf, still ongoing exists and causes political instability in the region. In other words, the border and territorial disputes between the Persian Gulf countries have not only remained as disputes, but have usually been related to border clashes. Border disputes between Arab countries are one of the biggest dangers fronting the Arab world and threaten the relations between different countries.

Although the International Court of Justice’s (ICJ) verdict appeared to conclude the dispute between Qatar and Bahrain, it is still ongoing and plays an important role in both nations’ foreign policies. In addition to the boundary problems between the two nations, the rulers of Qatar and Bahrain have opposing and sometimes incompatible ideological views, which have exacerbated the border tensions. For example, as the political crisis between Qatar and numerous Arab countries erupted in 2017, border disputes between Qatar and Bahrain became apparent.

Despite the fact that Qatar and Bahrain's relations were normalized following the 2017 crisis, it appears that the two countries reconciled in order to maintain the integrity of the (Persian) Gulf Cooperation Council. The longstanding divisions between the Al Khalifa and Al Thani families, as well as the border and territorial issues, are unlikely to be forgotten. It should be noted that the factors behind the continuation of border conflicts in the Persian Gulf are complicated, involving problems of resources, identity, and security. Although the two neighbors' territorial expansionist tendencies toward each other's lands are obvious (Qatar in the Hawar slands and Bahrain in Zubarah), the strategic position of the Hawar tourist islands, which also have oil resources, is the most significant factor that has caused disputes between the two countries. We concluded that despite the deep-rooted differences and the issue of border and territorial disputes between the two countries, in the most optimistic case, they are two tactical partners in limited cases and the relationship between them will never become a strategic one.

BIBLIOGRAPHY

AFSAL, AP M. **The Qatar blockade is over, but tensions with Bahrain are not.** Middle East Eye. 31 January 2021. Available at:

<https://www.middleeasteye.net/news/qatar-bahrain-blockade-ends-tensions-remain>. Access on: 25 dec. 2024.

AHMADI, E., & HAFEZNIA, M. **Explanation the Philosophy and Function of the Boundary in the Westphalian Era and Globalization.** World Politics, p. 117-152. 2020. Available at: <https://doi.org/10.22124/wp.2020.15852.2434>.

AL-JABER, K. & CAFIERO, G. **Reopening Bahrain and Qatar's territorial dispute.** The Peninsula. 18 Nov 2017. Available at: <https://thepeninsulaqatar.com/opinion/18/11/2017/Reopening-Bahrain-and-Qatar%E2%80%99s-territorial-dispute>. Accessed on: 07 Jan 2025.

BJELLAND, M. D., MONTELLO, D. R., FELLMANN, J.D., GETIS, A. & GETIS, J. **Human Geography: Landscapes of Human Activities.** McGraw-Hill Education, Columbus. 2015.

BRUNET-JAILLY, E. **Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective.** Geopolitics, p. 633-649. 2005. <https://doi.org/10.1080/14650040500318449>.

CAFIERO, G. **Is real rapprochement between Bahrain, Qatar on the horizon?** Amwaj.media, Aug. 5, 2022. Available at:

<https://amwaj.media/article/a-cautious-assessment-of-the-bahrain-qatar-rapprochement>. Accessed on: 20 Jan. 2025.

DEL SARTO RAFFAELLA, A. **Contentious borders in the Middle East and North Africa: context and concepts.** International Affairs, p. 767-787, 2017. <https://doi.org/10.1093/ia/iix070>.

DIENER, A. C. & HAGEN, J. **Borders: A Very Short Introduction.** Oxford University Press, Great Britain. 2012.

DORAI, K. **State, Migration, and Borders' Fabric in the Middle East.** Frontera Norte, 26 (Número especial 3), p. 119-139. 2014.

EBRAHIM, H. **Bahrain, Qatar Agree to Resume Diplomatic Relations After 2-year Blockade.** The Media Line, 2023. Available at:

<https://themedialine.org/by-region/bahrain-qatar-agree-to-resume-diplomatic-relations-after-2-year-blockade/>. Accessed on: 12 Dec. 2024.

EZZATI, E., & SAVARRAKHSH, A. **Aspects of Threats and Insecurity along the Eastern Borders of Iran with the Emphasis on the Transit of Narcotic Drugs.** Quarterly bulletin of Greater Khorasan, p. 47-67. 2013.

GALEEVA, D. **Why the Qatar-Bahrain Rift Long Predates the 2017 Gulf Crisis.** Gulf International Forum, August 7, 2022. Available at:

<https://gulff.org/why-the-qatar-bahrain-rift-long-predates-the-2017-gulf-crisis/>. Accessed on: 25 Dec.2024.

GHORANI NOSHAD, M. **Convergence and obstacles in the Persian Gulf region**. 11th National Scientific and Cultural Conference and the First International Conference on the Persian Gulf, April 28, p. 447-471. 2016.

GLASSNER, M.I. & CHUCK, F. **John Wiley and sons**. Political Geography, third edition, New York. 2014.

GUO, R. **Cross-Border Resource Management**. Elsevier, Netherlands. 2005.

JANPARVAR, M., & SALEHABADI, R. **Explaining and Classifying Border Disputes in The Geopolitical Region of Central Asia**. World Politics Journal(WPJ), p. 133-172. 2019. <https://doi.org/10.22124/wp.1970.3473>.

JOHNSON NUALA, C. **Political Landscapes**, In: Jnuala C. Johnson, Richard H. Schein, and Winders, J. (eds). A Companion to Cultural Geography, John Wiley & Sons Ltd, West Sussex: UK, 2013, p.173-186.

JONES, R. **Categories, borders and boundaries**. Progress in Human Geography, p. 174-189. 2009. <https://doi.org/10.1177/0309132508089828>.

KOLOSOV, Vç A. **Theoretical approaches in the study of borders**. Sevastianov, S. V.,

Laine J.& Kireev, A. (eds). Introduction to Border Studies, Dalnauka, Vladivostok, 2015. P. 33-61.

KRAUS, F. **Border Disputes in Southeast Asia and Their Impact on the Regional Integration Process**. Gerstl, A. and Strašáková, M. (eds). Unresolved Border, Land and Maritime Disputes in Southeast Asia, Leiden: Brill. 2017.

LANGLOĆS, A. & CAFĆERO, G. **The fragile, renewed ties between Qatar and Bahrain**. Responsible Statecraft, April 27, 2023. Available at:

<https://responsiblestatecraft.org/2023/04/27/renewed-ties-between-qatar-and-bahrain-face-challenges/>. Accessed on: 05 Feb. 2025.

MAIGARI, A. M., DANTANI U., YELWA M. M. and ALIYU A. **Geopolitics of Land**

Borders Closure in West Africa. Glocalism: Journal of Culture, Politics and Innovation, 1, 2020. <https://doi.org/10.12893/gjcpi.2020.1.9>.

MEIER, D. **Introduction to the Special Issue: Bordering the Middle East**. Geopolitics, p. 495-504, 2018.<https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1497375>.

MIRHEYDAR, D. **Fundamentals of Political Geography**. Tehran: Samat Publication, 2001.

MOHAMMADI, F. **Territorial and Boundaries Delimitations Between the Southern Persian Gulf States 2012-1995/1391-1374**. Journal of Research in History, p. 115-139. 2015.

NADAFI, K., MOJTAHEDZADEH, P. & LOTFI, H. **Explain the role of border disputes in Iran's relations with the southern Persian Gulf countries studied by the UAE**. Geography (Regional Planning), p. 64-90. 2022. <https://doi.org/10.22034/jgeoq.2022.340588.3688>.

NEWMAN, D. **Borders and Bordering: Towards an Interdisciplinary Dialogue**. European Journal of Social Theory, p. 171-186. 2006. <https://doi.org/10.1177/1368431006063331>.

OKRUHLIK, G. & CONGE, P. J. **The Politics of Border Disputes: On the Arabian Peninsula**. International Journal, p. 230-248. 1999. <https://doi.org/10.1177/002070209905400203>.

PAASI, A. **Border Studies Reanimated: Going beyond the Territorial/Relational Divide**. Environment and Planning A: Economy and Space, p. 2303-2309. 2012. <https://doi.org/10.1068/a45282>.

PAASI, A. **Borders**. In: Dodds, K., Kuus, M. and Sharp, J. (eds). **The Ashgate Research Companion to Critical Geopolitics**. Ashgate Publishing, New York, 2013. p. 213-231.

PAASI, A. **The Wiley-Blackwell Companion to Cultural Geography**. Borders and border crossings. In Johnson, N., Richard, S., and Jamie Winders (eds). London: Wiley-Blackwell, p. 478-494. 2013.

PANDEY, R. **Bahrain vs Qatar: Examining the viability of arbitration and mediation in international territorial disputes**. The Centre for Middle East Studies, Haryana. 2021.

POLAK-SPRINGER, P. **Bordering Zubara: oil politics, the 1937 Qatari-Bahraini conflict, and the making of a modern Arabian (Persian) Gulf Borderland**. Journal of Borderlands Studies, p. 1071-1095, 2022. <https://doi.org/10.1080/08865655.2020.1855228>.

RABIEE, H. **Analysis of Iran's Border Disputes in the Persian Gulf Region with Emphasis on the Role, Approach and Behavior of the Powers**. Journal of Applied Researches in Geographical Sciences, p. 179-201. 2012.

RAZAVI, M. **Investigating the Role of Organizing the Border Signs of Iran and Afghanistan in Resolving the Border Disputes of the Two Countries (with a technical and legal approach)**. Journal of Border Studies, p. 55-81. 2015.

SCOTT, J. W. **Introduction to "A Research Agenda for Border Studies"** James W. Scott (eds). A Research Agenda for Border Studies, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited. 2020.

SEDDIQ, R. **Border Disputes on the Arabian Peninsula**. The Washington Institute, 2001. Available at:

<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/border-disputes-arabian-peninsula>. Accessed on 07 Feb. 2025.

SEYEDI ASL, S., & KARAOĞLU, O. **Jeopolitik Açidan Suudi Arabistan-Yemen Sınır Analizini ve Husiler Meselesi**. Güvenlik Stratejileri Dergisi, p. 363-92. 2023. <https://doi.org/10.17752/guvenlikstrjtj.1320084>.

SEYEDI ASL, S. & BAHREMANI, A. O. **Sınır Jeopolitiki Faktörlerinin**

İran-Türkmenistan İlişkileri Üzerine Etkisi. Uluslararası Kriz Ve Siyaset Araştırmaları Dergisi, p. 668-698. 2021.

SHAHRIAR, S. **Border Governance and Shoot-to-Kill Policy**. In: Farazmand, A. (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer: Cham. 2022. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_4372-1.

VAN HOUTUM, H. **The Geopolitics of Borders and Boundaries**. Geopolitics, p. 672-679, 2005. <https://doi.org/10.1080/14650040500318522>.

YARI, E. & ABDALIPOUR, V. **Analyzing the Reasons of the Persian Gulf's Arab**

Countries Failure in Settlement of Their Border and Territorial Disputes. Journal of Geographical Data (SEPEHR), p. 201-219. 2017. <https://doi.org/10.22131/sepehr.2017.28905>.

TASNIM NEWS AGENCY. **Escalation of disputes between Qatar and Bahrain; What are the disputed cases?**. 2022. Available at: <https://tn.ai/2546786>. Accessed on: 15 Feb. 2025.

ISLAMTIMES. **The historical roots of the disputes between Qatar and Bahrain**. 2020. Available at: <https://www.islamtimes.org/fa/article/907486/>. Accessed on: 20 Feb. 2025.

STUDENT NEWS NETWORK. **Why did it take 5 years to normalize relations between Qatar and Bahrain?**. 2020. Available at: <https://snn.ir/003mEy>. Accessed on: 25 Feb. 2025.

EGHTESADSARAMAD. **Territorial disputes in the Persian Gulf region**. 2023. Available at: <https://eghtesadsaramad.ir/Newspaper/item/123918>. Accessed on: 01 Mar. 2025.

MDEAST.NEWS. **Will the tension between Qatar and Bahrain continue?**. 2022. Available at: <https://mdeast.news/2022/08/16/%D8%AA%D9%86%D8%B4>. Accessed on: 20 Feb. 2025.

Tianxia como vínculo clave para la cooperación de China con Argentina en el contexto de la reglobalización



Tianxia as a key link for China's cooperation with Argentina in the context of reglobalisation

Tianxia como elo chave para a cooperação da China com Argentina no contexto da reglobalização

Zirui Wu¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13.n2.p199

Enviado em: 18 de outubro de 2024

Aceito em: 12 de novembro de 2025

RESUMEN

En este trabajo se explora la relación bilateral entre China y Argentina desde la perspectiva de la reglobalización china, con el propósito de comprender más a fondo las oportunidades y desafíos futuros de la cooperación entre ambos países, a partir de una reinterpretación de la noción de Tianxia. Dada la transformación del rol de China en la globalización tradicional y su ascenso como centro del poder mundial, Argentina, como país del Sur Global, se ve inevitablemente involucrada en la cadena global de producción liderada por China. A medida que el comercio y las inversiones de China en Argentina se han ampliado, Argentina ha consolidado su posición como país periférico en esta cooperación, lo que ha suscitado preocupación entre los académicos, especialmente por la posibilidad de que China intente replicar el modelo tradicional de cooperación de Europa y Estados Unidos en Argentina.

Palabras clave: cooperación sino-argentina; sistema Tianxia; reglobalización china; cooperación internacional; relaciones internacionales;

ABSTRACT

This paper explores the bilateral relationship between China and Argentina from the perspective of Chinese reglobalisation, with the aim of gaining a deeper understanding of the future opportunities and challenges of cooperation between the two countries, based on a reinterpretation of the notion of Tianxia. Given the transformation of China's role in traditional globalisation and its rise as the center of world power, Argentina, as a country of the Global South, is inevitably involved in the global production chain led by China. As China's trade and investment in Argentina has expanded, Argentina has consolidated its position as a peripheral country in this cooperation, which has raised concerns

1. Zirui Wu, doctorando en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Salamanca. Forma parte del Grupo de Investigación sobre Cooperación Sur-Sur de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES). con ORCID <https://orcid.org/0009-0009-1240-2668>. Email para contacto es: ziruiwu@usal.es

among scholars, especially about the possibility of China attempting to replicate the traditional European and US model of cooperation in Argentina.

Keywords: China-Argentina cooperation; Tianxia system; Chinese reglobalisation; international cooperation; international relations;

RESUMO

Este artigo explora a relação bilateral entre a China e a Argentina a partir da perspectiva da reglobalização chinesa, com o objetivo de aprofundar a compreensão das oportunidades e desafios futuros da cooperação entre os dois países, com base numa reinterpretação da noção de Tianxia. Dada a transformação do papel da China na globalização tradicional e a sua ascensão como centro do poder mundial, a Argentina, como país do Sul Global, está inevitavelmente envolvida na cadeia de produção global liderada pela China. Com a expansão do comércio e do investimento da China na Argentina, este país consolidou a sua posição de país periférico nesta cooperação, o que tem suscitado preocupações entre os académicos, nomeadamente quanto à possibilidade de a China tentar replicar na Argentina o modelo tradicional de cooperação da Europa e dos Estados Unidos.

Palavras chave: cooperação China-Argentina; sistema Tianxia; reglobalização chinesa; cooperação internacional; relações internacionais.

1 INTRODUCCIÓN

Cuatro décadas después de la implementación de la política de reforma y apertura, China ha conseguido un resultado fructífero tanto en el ámbito económico como en el político. Por un lado, adoptando una postura pragmática y una política de desarrollo basada en el paradigma de “Gobierno + Mercado”, China, apoyada en su ventaja comparativa en mano de obra, ha aprovechado los recursos provenientes de la globalización tradicional para realizar una transformación industrial de alto valor agregado y mejorar su dotación de infraestructuras (Lin; Wang, 2017).

Por otro lado, frente a la crisis orgánica de la globalización neoliberal expuesta desde 2008 y el impacto de la corriente de desglobalización representada por el trumpismo en la agenda de desarrollo internacional (Domínguez, 2020), el gobierno de Xi Jinping ha comenzado a construir proactivamente alternativa a la globalización neoliberal, denominada por Wang y Cao (2021) como reglobalización. Y la cooperación económica y comercial entre China y Argentina en el siglo XXI constituye una encarnación concreta de este proceso histórico.

Sin embargo, en el contexto del sistema capitalista global, las actividades de China enfrentan una profunda resistencia en su implementación práctica en Argentina. El actual presidente argentino, Javier Milei, como líder de un partido de ultraderecha, ha heredado profundamente en términos de sistema político e ideología un sistema teórico y discursivo que abarca todo el espectro ideológico eurocéntrico, considerando la cooperación Sur-Sur (CSS) de China como una continuación del legado político del peronismo, e intentando remodelar las relaciones con Washington para regresar a la órbita estratégica neoliberal. Esta dilución de la voluntad política de desacoplamiento no puede eludir la asimetría

en las relaciones económicas y comerciales entre Argentina y China y la reformulación del modelo centro-periferia, así como las acusaciones contra China respecto al objetivo de Argentina de alcanzar un desarrollo independiente y autónomo (Bernal-Meza, 2021; Da Gama; Bui, 2022). A pesar de que algunos académicos intentan utilizar las teorías chinas de relaciones internacionales que están arraigadas en la cultura autóctona china, resulta difícil que constituya desde la perspectiva de China como país semiperiférico una superación de la estructura centro-periferia (Babones, 2017; Zhao, 2005; Zhao, 2021).

Este trabajo intenta complementar la explicación del concepto del sistema Tianxia sobre la CSS de China desde una perspectiva crítica del capitalismo global, y busca combinarlo con la teoría de la dependencia para construir una perspectiva de análisis sintética de asimetría aceptable y analizar las oportunidades y desafíos de la cooperación económica y comercial entre China y Argentina. Para ello, se opta por una metodología de investigación cualitativa que combina literatura académica y documentos oficiales. En cuanto a la planificación del trabajo, se divide en cuatro apartados. En el primero, se repasa brevemente el contexto y la definición de la reglobalización china; en el segundo, se clarifica la relación entre la teoría del sistema Tianxia y la teoría de la dependencia, así como el marco de esta perspectiva integral; en el tercero, se analizan los principales pilares de la reglobalización y los elementos reflejados por el Tianxia; y, en el cuarto, se sinteriza la relación de China con Argentina desde el siglo XXI y el desarrollo de la cooperación estratégica entre ambas partes. Por último, el trabajo cierra con las conclusiones y una reflexión final.

2 EL CONTEXTO DEL DESARROLLO GLOBAL Y LA DEFINICIÓN DE LA REGLOBLALIZACIÓN CHINA

En un artículo de portada de la revista *The Economist* publicado en 2025, se representaba a Trump cortando la relación de Estados Unidos con el mundo con una sierra bajo el título *Make China Great Again*. Este eslogan encapsula con precisión una lógica de atribución popular en las relaciones internacionales contemporáneas que el trumpismo, como representante de la corriente neoconservadora de derecha, es la causa principal del colapso del orden de la globalización neoliberal y de la fragmentación del desarrollo global.

No obstante, un análisis riguroso, como subraya Michelsen (2023), exige deconstruir esta atribución causal. El trumpismo debe ser interpretado no como el origen de la fragmentación global, sino como la manifestación política más visible de una crisis orgánica más profunda, inherente al capitalismo contemporáneo. Desde el fin de la Guerra Fría, la lógica del sistema ha estado dominada por una oligarquía financiera cuyo motor ya no es la inversión productiva, sino la extracción de rentas imperialistas (Amin, 1977) mediante la expansión global de un modo de producción desanclado de toda restricción social, moral o política (Vadell, 2023). Este proceso ha reducido el desarrollo en el Sur Global a un resultado predeterminado por las leyes del mercado, generando el fenómeno de crecimiento sin desarrollo y convirtiendo los mecanismos de cooperación

liderados por Occidente en herramientas para la perpetuación del sistema centro-periferia.

Por ello, desde la crisis económica de 2008, los países emergentes, con China a la cabeza, han comenzado a explorar rutas de globalización alternativas. Si bien algunos autores lo interpretan como un mero “efecto expansivo y optimizador” del orden existente (Wang; Cao, 2021), una perspectiva crítica-marxista ofrece una lectura más profunda. Vadell y Jabbour (2024) lo conceptualizan como un contramovimiento histórico, cuya lógica interna está anclada en la especificidad de la formación económico-social china. No se trata, pues, de una simple reforma, sino de la proyección de un todo orgánico —que articula modo de producción, relaciones Estado-sociedad y arreglos institucionales— como una alternativa sistémica a la globalización neoliberal. Un proyecto cuyos instrumentos vertebradores son la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) y la Iniciativa para el Desarrollo Global (IDG).

El creciente protagonismo de China en el sistema mundial reside, en efecto, en su respuesta performativa a los dilemas generados por el Consenso de Washington. El éxito del denominado Consenso de Beijing no solo ha proporcionado al Sur Global un modelo de desarrollo alternativo, sino que ha estimulado un descontento estructural con el orden existente. Sin embargo, el análisis de los bienes públicos globales que China provee se enfrenta a un impasse teórico: los marcos convencionales —desde la Teoría de la Dependencia hasta la Transición de Poder— son criticados por pertenecer a una genealogía teórica eurocéntrica (Hobson, 2024). Consecuentemente, tienden a interpretar a China a través del único prisma disponible: el de una potencia hegemónica en ascenso (Stalling, 2021). Dicho posicionamiento se fundamenta en su indiscutible peso económico, su contribución al crecimiento global y su capacidad para moldear relaciones a través de múltiples mecanismos de poder.

Frente a este encuadre teórico, y como advirtiera Samir Amin (1986), las transiciones históricas solo pueden analizarse a posteriori. La propia formación económico-social china —una economía socialista de mercado— es conceptualizada como una compleja fase transicional entre la lógica de acumulación capitalista y una teleología socialista aún no resuelta. Es precisamente para navegar esta ambigüedad que Beijing, sobre la base de la CSS, ha comenzado a movilizar estratégicamente su poder blando, anclándolo en factores culturales y su experiencia histórica (Domínguez, 2023). La directriz de Xi Jinping (2022) de arraigar la cooperación internacional en la excelente cultura china es explícita: se trata de una operación consciente para dar forma a una concepción de la cooperación con características propias. Esta operación asume los símbolos culturales tradicionales —con el sistema Tianxia como el más representativo— para reforzar una narrativa de legitimidad interna y una autoconfianza estratégica diferenciada (Staiano, 2023; Zhang, 2012). Los atributos de la reglobalización, por tanto, deben ser entendidos como el resultado de una doble proyección: la del Estado-nación (la CSS) y la del Estado civilizado (cultura autóctona).

La Teoría del Sistema-Mundo advierte, no obstante, que este proceso podría no alterar la arquitectura central del capitalismo global, sino

meramente instalar un nuevo garante. Sin embargo, ignorar las oportunidades de movilidad ascendente que China introduce para los países periféricos, como sugiere Li (2016), sería un error analítico. En consecuencia, y para superar el impasse teórico descrito, este trabajo propone un marco de análisis sintético: la asimetría aceptable. Combinando la potencia crítica de la Teoría de la Dependencia con la lógica relacional del sistema Tianxia, esta perspectiva busca explicar precisamente cómo China y los países del Sur Global negocian la tensión entre dependencia y oportunidad en el interregno de la reglobalización.

3 EL SISTEMA TIANXIA Y LA TEORÍA DE LA DEPENDENCIA: UNA RELACIÓN DE COOPERACIÓN ACEPTABLE PERO DESIGUAL.....

Desde el inicio del siglo XXI, el auge del Oriente Global ha venido acompañado de un renacimiento civilizatorio y una autoconciencia cultural en Asia Oriental (Sun, 2023), lo que ha llevado a que la mirada global se focalice en esta región antigua, históricamente considerada como el centro económico y político mundial. Como un líder importante en el antiguo sistema de Asia Oriental, la reinterpretación moderna del sistema Tianxia, basada en el pensamiento confuciano, refleja la orientación de valor de la política exterior con características chinas y la construcción de su sistema narrativo de discurso global (Lemus-Delgado, 2020).

Según Zhao (2005), Tianxia pertenece a China, pero el sistema Tianxia es del mundo. Estos investigadores contemporáneos del sistema Tianxia, basados en la normatividad confuciana, sostienen firmemente que este sistema es la mejor alternativa que China ofrece para la reconfiguración del orden global, ya que refleja una insatisfacción con el neoimperialismo desde la perspectiva del sistema-mundo capitalista. Esto se debe a que la invariancia de la ideología dominante bajo el sistema-mundo capitalista, caracterizado por el imperialismo, no puede alcanzar un estado global de una orientación hacia el bienestar de toda la humanidad, aspirando a un estado perpetuo de paz universal (Amin, 2007; Amin, 2011; Qian; Ye, 2017), y distorsiona la ley de la evolución universal del ser humano como sujeto histórico desde una perspectiva de desarrollo. Esto no es lo que requieren los principios de beneficio mutuo y compatibilidad universal del orden mundial, ni constituye una condición necesaria para la solidaridad y el desarrollo autónomo en el verdadero sentido del Sur Global (Yao, 2019).

Desde esta perspectiva, el Tianxia es presentado como una ideología poscolonial con la capacidad de efectuar una superación civilizatoria del sistema Westfaliano, trascendiendo su lógica de conflicto soberano. Su objetivo es diseñar una postura internacional que refleje los valores comunes de la humanidad, articulada sobre un principio de maximización de la cooperación y minimización del conflicto (Zhao, 2021). Al hacerlo, el sistema Tianxia busca proveer a la política global de China de una justificación de legitimidad moral no-hegemónica (Qin, 2012), diferenciándola programáticamente de las potencias occidentales.

A pesar de su potencia normativa, la teorización contemporánea del Tianxia adolece de una abstracción filosófica que limita su poder

explicativo. Este idealismo (Bell, 2016), al operar en un plano transregional, corre el riesgo de la irrelevancia analítica frente a la asimetría objetiva que caracteriza la CSS de China en el sistema capitalista global (Banones, 2017; Zhao, 2021). Para que el Tianxia funcione, por tanto, como un sistema de discurso global efectivo, exige una puesta a tierra dialéctica, es decir, su puesta en correlación con la Teoría de la Dependencia. Lejos de ser una yuxtaposición forzada, esta articulación es históricamente coherente. Ambas perspectivas —la dependencia como pensamiento crítico marxista y el Tianxia como sabiduría intrínseca a la modernidad no-occidental (Yao, 2019)— constituyen las dos caras de la misma moneda crítica del desarrollo: construyen una oposición conjunta a la explotación del capital imperialista y a la narrativa eurocéntrica. Dicha correlación responde, además, a una doble necesidad contemporánea: por un lado, la demanda de un modelo de desarrollo alternativo y por otro, el imperativo geoestratégico del Sur Global en el contexto de la competencia entre China y Estados Unidos. La construcción de esta perspectiva, por tanto, no es un mero ejercicio utópico, sino la forja de una utopía realista: un marco que debe anclarse en el mundo real de las interacciones recíprocas y las contradicciones materiales que definen el ascenso del Sur Global.

La articulación entre el sistema Tianxia y la Teoría de la Dependencia no es una mera yuxtaposición teórica, sino que encuentra su punto de anclaje conceptual en la cuestión de la legitimidad fáctica del desarrollo. Como argumentara Amin (1977), el modo de producción del Tianxia representa la formación precapitalista más madura precisamente porque su singularidad radicaba en una base económica anti-alienación: una alta unificación de productores, medios de producción y productos del trabajo. Este desarrollo endógeno, fundamentado en la producción agrícola familiar, evitó la valorización ilimitada del capital y forjó una conciencia política que priorizaba la economía real. Dicha base material, a su vez, determinó una relación única Estado-sociedad en la que el Estado, para asegurar su propia base de gobierno, se veía compelido a actuar como principal inversor del sector agrícola. Esta estructura generó un contrato social de facto centrado en el pueblo (Minbenismo), donde la garantía del bienestar popular —“cuando los graneros están llenos, el pueblo observa normas de conducta”— se erigía como el núcleo de la legitimidad del régimen. Es precisamente este fundamento material compartido, que es una crítica a la alienación capitalista y una priorización del desarrollo endógeno, lo que explica la convergencia teórica de ambas perspectivas en su oposición a la explotación imperialista y a la narrativa eurocéntrica.

Al respecto, Amin (1977, p.53) señala:

La clase estatal que se organizó a escala nacional no era, a pesar de las nociones ampliamente sostenidas, particularmente despótica...tenía en cuenta el interés público y organizaba obras públicas de gran utilidad...el poder del estado, que era característico de estas formaciones en su condición desarrollada, daba al modo de pago de tributo una clara dominancia dentro de ellas.

Este modelo de desarrollo inspira el retorno de los valores socialistas centrados en el pueblo y el desarrollismo de Estado, al tiempo que satisface el esquema teórico de la perspectiva de la dependencia para que

los países de desarrollo tardío alcancen la equiparación económica dentro del contexto de la CSS de China².

Partiendo de la legitimidad del desarrollo como eje conceptual común, la relación asimétrica de China con el Sur Global revela su dinamismo. La clave analítica para comprenderlo se encuentra en la lógica compensatoria del sistema tributario histórico, donde la paz duradera se articulaba sobre un mecanismo en el que la igualdad informal contrarrestaba la desigualdad formal. Kang (2010) deconstruye este mecanismo como una reciprocidad asimétrica que descansaba sobre tres pilares interconectados, derivados de la combinación de la autoridad legítima y el poder material de China. El primer pilar era político-estratégico: el compromiso creíble y el autocontrol moral del centro aliviaban el dilema de seguridad de los estados subordinados (Yan, 2016). El segundo era material-económico: la provisión de una base material sólida por parte de China generaba una legitimidad por desempeño que garantizaba tanto el desarrollo periférico como la estabilidad de sus élites gobernantes. El tercer pilar era normativo-cultural: un sistema de valores confucianos compartidos otorgaba un significado estable y un propósito constructivo a la desigualdad inherente al orden. Es la conjunción de estos tres factores lo que constituía, y define para este trabajo, una relación de asimetría aceptable.

En consecuencia, la lógica de la asimetría aceptable se operacionaliza en la praxis contemporánea de la CSS china. Al examinar su funcionamiento en el sistema capitalista global, se constata que China enfrenta una desigualdad formal ineludible, producto de su disparidad de poder objetiva (tamaño económico, nivel tecnológico, influencia geopolítica). La implementación del Tianxia, por tanto, no busca negar esta asimetría, sino contrarrestarla activamente a través de la institucionalización de una serie de mecanismos de igualdad informal. En este contexto, la desigualdad formal se define como la presión estructural inherente al sistema capitalista global, generada por las brechas objetivas de poder (económico, industrial, tecnológico y geopolítico) que prefiguran una asimetría relacional. En contraposición, la igualdad informal no niega esta brecha, sino que opera como una praxis contrahegemónica. Su objetivo es resignificar la cooperación en el plano político y cultural, de modo que, adhiriendo a principios comunes como la CSS, se contrarreste activamente la presión estructural para construir una relación de facto igualitaria.

Estos mecanismos se despliegan sobre los mismos tres pilares analizados previamente. A nivel político, los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica y la no injerencia funcionan como un compromiso de liderazgo moral que garantiza la autonomía del Sur Global. A nivel económico, el enfoque en la transformación estructural (Lin; Wang, 2017) busca satisfacer las estrategias de desarrollo endógeno de los socios, creando capacidades y promoviendo su autosuficiencia. Finalmente, a nivel normativo, se articula una orientación de valor centrada en el pueblo y anclada en los

2. Como mencionó Xi Jinping en 2019 en el Cuarto Pleno del XIX Comité Central del Partido Comunista de China, «las políticas socialistas con características chinas y su sistema de gobernanza tiene un profundo fundamento histórico. Su esencia radica en la afirmación del minbenismo y de que la moralidad debe prevalecer sobre los códigos de leyes, usando para educar a los pueblos»;

principios de la CSS. El sistema Tianxia, por tanto, no debe ser entendido como un modelo a exportar, sino como el paradigma orientador que provee la matriz para una praxis internacional diferenciada, buscando diseminar una normatividad alternativa en el período poscolonial.

4 LA REGLOBALIZACIÓN: DESDE IFR HASTA LA IDG

El binomio paz-desarrollo ha constituido el eje vertebrador de la agenda internacional de China. Su política de cooperación evidencia una fuerte continuidad que se extiende desde la Conferencia Afroasiática de Bandung en 1955 hasta la reciente IDG, articulando un mensaje central: sin paz no hay desarrollo y, a su vez, el desarrollo funge como facilitador de la paz. Este planteamiento es coherente con la noción de “comunidad de futuro compartido para la humanidad” y se erige como pilar para la construcción de lo que Beijing ha definido como un “nuevo tipo de relaciones internacionales basadas en el respeto mutuo, la equidad, la justicia y la cooperación ganar-ganar” (Xinhua, 2017).

Frente al escenario de desglobalización y la reconfiguración del orden mundial, el presidente Xi Jinping presentó la GDI ante la 76ª Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2021. La iniciativa busca alinear la cooperación china con la Agenda 2030, acelerando la implementación de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (Dueñas, 2024). De forma simultánea, la GDI representa una estrategia de multilateralización de la cooperación internacional con un marcado énfasis en el Sur Global, buscando articular un consenso entre estos países para transitar hacia un desarrollo global “más robusto, más verde y más equilibrado” (Xinhua, 2021).

La adopción de la IDG puede interpretarse como una manifestación del escepticismo de Beijing sobre la validez de las estrategias de desarrollo occidentales (Mulakala, 2022). En el contexto del proyecto de reglobalización que China aspira a liderar (Domínguez, 2023), la transición de su cooperación desde la IFR hasta la IDG resulta coherente. La IFR, descrita como una “nueva fase incluyente de la globalización” (Domínguez, 2023), se fundamenta en una política de desarrollo que, mediante la proliferación de la cooperación regional, busca promover el paradigma chino y corregir los desequilibrios del desarrollo global. En ese sentido, Beijing sostiene que la implementación conjunta de la IFR y la IDG constituye una vía eficaz para promover los intereses comunes de la humanidad (Lin; Wang, 2017; Zhang, 2022).

La IFR no solo responde a imperativos de la política exterior y la estrategia económica de China, sino que también ha servido para construir la plataforma estratégica sobre la cual se despliega la IDG. Ambas iniciativas corren en pistas paralelas (Mulakala, 2022), implicando un reajuste que representa una transición: se transita desde un modelo de cooperación (la IFR) centrado en el poder material y orientado a la exportación de capacidad instalada, hacia uno (la IDG) más enfocado en el desarrollo “centrado en la gente” y la “coexistencia armoniosa” con la naturaleza. Esto responde a la necesidad de China de buscar el upgrading de su política de Cooperación Sur-Sur (CSS) para reforzar su poder inteligente (Domínguez, 2023).

Así, mientras la fase inicial de la IFR fue cuestionada por privilegiar la cantidad sobre la calidad de los proyectos, con los consecuentes impactos socioambientales y de vulnerabilidad fiscal en los países receptores (Domínguez, 2023; Lin; Wang, 2017; Slipak, 2014), la IDG busca absorber a nivel de valores y estrategia las connotaciones del pensamiento relacional del Tianxia y del materialismo histórico. De este modo, Beijing reposiciona el propósito de su modelo de CSS, planteando una superación del desarrollismo occidental (capital-céntrico) mediante una concepción de desarrollo (pueblo-céntrica).

El desarrollo centrado en el pueblo, uno de los seis principios de la IDG, funge como eje discursivo y núcleo legitimador del modelo chino, tal y como fue reafirmado en el XX Congreso Nacional del PCC. La alocución de Xi Jinping sobre el pueblo como creador de la historia y el propósito fundamental del Partido de servir al pueblo³ presenta una fuerte continuidad doctrinal (Zhang, 2022).

Dicha continuidad se refleja en los libros blancos sobre cooperación internacional de 2014 y 2021, los cuales priorizan la mejora de los medios de vida y el beneficio tangible para la gente común como objetivo de la acción exterior china. Esta imbricación entre la gobernanza interna y la proyección internacional puede analizarse desde la perspectiva del realismo moral: la confianza de la comunidad internacional en una potencia no se genera si esta no demuestra ser responsable primero de sus propios intereses nacionales (Yan, 2016). En la narrativa de Beijing, el bienestar de su población es la máxima expresión de ese interés nacional, sirviendo así como fundamento de su credibilidad y legitimidad externas.

Adhiriéndose a una orientación de valor centrada en el desarrollo y la creación de capacidades, China consolida su rol como pionera de la CSS. Esta política, caracterizada por el pragmatismo y la precisión (Lin; Wang, 2017), ha experimentado un upgrading institucional con la creación de la Agencia China de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CIDCA) en 2018. La materialización de esta estrategia es evidente: a fines de 2023, el stock de inversión directa en los países de la IFR superó los 300 mil millones de dólares, mientras el volumen de negocios de proyectos contratados alcanzó casi los 2 billones de dólares (INVESTMENT REPORT, 2023). En paralelo, China ha impulsado la multilateralización de su cooperación mediante la creación del Fondo de Asistencia para la CSS en 2015, el cual fue refundado y ampliado con 1.000 millones de dólares adicionales en el marco del Diálogo de Alto Nivel sobre el Desarrollo Global de 2022 (CIDCA, 2022). Dicho fondo ha financiado más de 180 proyectos en 60 países, beneficiando a más de 30 millones de personas (CIKD, 2025).

Este modelo se contrapone a las narrativas del G7, que recurren al meme fabricado en Occidente de la trampa de deuda (Brautigam, 2020) para desacreditar los resultados de la IFR. Frente a la autolimitación que el enfoque neoliberal impone a la cooperación del CAD-OCDE, la reglobalización de China se sustenta en una tipología de relaciones internacionales —basada en los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica y el binomio paz-desarrollo— que rechaza las condicionalidades políticas. Más allá, debido al enfoque especial en la ventaja comparativa, que se beneficia a los países en desarrollo realizar upgrading industrial, China

pretende establecer un mecanismo de cooperación horizontal, de modo que la interacción entre China y el Sur se caracteriza por una colaboración multiforme y de beneficio mutuo, a través de un modelo innovador de aprendizaje conjunto y transformación concertada (Lin; Wang, 2017).

Todo ello se desarrolla en el contexto de la competencia estratégica que Estados Unidos ha intensificado mediante políticas de contención y coerción económica, como la estrategia de *Friendshoring*, con el fin de obstruir el ascenso de China como potencia emergente. Esta ofensiva ha socavado el equilibrio previo (denominado *Chinese Money and American Policy*), forzando a Beijing a reconfigurar sus herramientas de poder. Para superar su dilema de ascenso, China debe complementar su poder material con un emprendimiento normativo que intensifique el diálogo político con el Sur Global.

Aquí es donde opera el realismo moral: la clave para asegurar el respaldo estratégico de la comunidad internacional radica en que el nuevo orden promovido por China atienda los intereses y necesidades de los países en desarrollo, ofreciendo bienes públicos globales y valores percibidos como más justos, en superación de la orientación eurocéntrica del orden internacional basado en reglas de Washington (Yan, 2015; Yan, 2024).

El gobierno de Xi Jinping ha interpretado esta tendencia histórica, promoviendo la IDG como el componente esencial de su esfuerzo por reformar la gobernanza global. Como señala Cheng (2021), la asociación de China con el Sur Global (notablemente el G77) sigue siendo la característica clave de su política exterior, manifestada en una oposición común al injusto orden internacional establecido por los países centrales. Así, mediante la IFR y la IDG, China no busca comprar apoyos, sino construir coaliciones para la acción colectiva, ofreciendo condiciones ventajosas y mecanismos innovadores de cooperación al Sur Global.

La IDG proyecta un enfoque universalista enraizado en la filosofía relacional e incluyente del *Tianxia*, ajena a la idea de hegemonía (Domínguez, 2023). Este enfoque permite a China abordar el sesgo estructural hacia el Norte que prevalece en el sistema internacional. La creación del Grupo de Amigos de la IDG en Naciones Unidas (*Progress Report on the Global Development Initiative 2023*) refuerza este compromiso. Representa un ejercicio de poder blando basado en un enfoque relacional que busca la consecución de consensos, distanciándose de la lógica competitiva y de suma cero que caracteriza la diplomacia occidental.

La esencia de esta comunidad no es solo de intereses, sino de responsabilidad. Los mecanismos de la IDG, basados en la “consulta, contribución y beneficios compartidos” (Xinhua, 2023b), reinterpretan el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (Staiano, 2023; Wang; Cao, 2023; Yan, 2024). Cada país asume un nivel de responsabilidad acorde a su capacidad, promoviendo una distribución equitativa de los bienes públicos globales. Esto representa un esfuerzo consciente por redefinir las dinámicas de poder. En suma, la IDG es fundamental para posicionar a China como la única fuerza capaz de articular una nueva globalización contrahegemónica, incentivando lo que Amin (2010) denominó el “segundo despertar del Sur”.

5 TIANXIA COMO VÍNCULO DE LA COOPERACIÓN CHINA CON ARGENTINA EN EL SIGLO XXI

Frente a la creciente centralidad de China en la cadena de producción global, Argentina —una economía semiperiférica marcada por la desindustrialización y las crisis recurrentes de deuda— ha enfrentado una volatilidad endémica en sus políticas de desarrollo. Esta fragilidad estructural ha condicionado su acción exterior. Con la excepción de las administraciones iniciales de derecha, los sucesivos gobiernos han adoptado un pragmatismo diplomático, adhiriendo a los principios de la CSS y evitando confrontaciones ideológicas, a cambio de acceso a la financiación china y la expansión del comercio bilateral.

Por consiguiente, la interacción bilateral ha sido eminentemente geoeconómica. El milagro sin precedentes del cambio estructural chino, con su correlato de urbanización y expansión de la clase media, ha generado una demanda masiva de productos primarios (Lin, 2017). Esto ha consolidado un patrón de comercio asimétrico pero mutuamente beneficioso, donde Beijing prioriza la seguridad de recursos (alimentos y materias primas) de Sudamérica para satisfacer las necesidades de su mercado interno (Oviedo, 2015).

Como resultado, la densidad de esta relación asimétrica se profundizó en la segunda década del siglo XXI. Entre 2020 y 2022, China absorbió el 8.7% de las exportaciones argentinas y proveyó el 20.9% de sus importaciones (CEPAL, 2023). Sin embargo, esta interdependencia refuerza la inserción periférica de Argentina: las exportaciones clave se concentran en commodities (soja, carne bovina, cebada, sorgo y aceite de soja). La demanda china (que ascendió a 7.140 millones de dólares en importaciones desde Argentina en 2021) incentiva los precios de estos productos, pero a la vez refuerza la reprimarización de la economía argentina, limitando su upgrading industrial (CEPAL, 2023).

Paralelamente, la Inversión Extranjera Directa china ha experimentado un salto cualitativo. Entre 2020 y 2023, Argentina se convirtió en un destino principal de la IED china en la región, alcanzando 10.411 millones de dólares (frente a los 2.998 millones del período 2015-2019), generando 16.940 empleos (Peters, 2024). Esta afluencia de capital, crucial para la financiación del desarrollo en un contexto de exclusión de los mercados de capital occidentales, se dirige predominantemente a sectores estratégicos funcionales a la exportación de capacidad instalada de Beijing y a la consolidación de su seguridad alimentaria.

Este empirismo comercial, sin embargo, ha puesto de relieve la asimetría estructural que caracteriza la relación sino-argentina dentro del sistema capitalista global. El persistente superávit chino y su exportación de bienes de media y alta tecnología profundizan la tendencia a la reprimarización de la economía argentina, haciendo que su canasta exportadora se asemeje a un patrón decimonónico, lo que genera serias dudas sobre sus perspectivas de upgrading industrial.

No obstante, la gobernanza macroeconómica argentina ha estado condicionada por la necesidad de controlar la inflación. Desde esta perspectiva, la exportación de commodities agropecuarios a China constituye

una estrategia geoeconómica de corto plazo. El pragmatismo económico dicta que el fortalecimiento de esta cooperación permite la importación de manufacturas a un coste inferior al de la producción local (López, 2024), mitigando presiones inflacionarias, al tiempo que la capacidad del sector agrícola genera un flujo vital de divisas. De acuerdo con la Nueva Economía Estructuralista (Lin; Wang, 2017), esta estrategia permitiría a Argentina utilizar el comercio con China para lograr la acumulación de capital necesaria para una eventual modernización industrial.

Con el despliegue de la Iniciativa de la IFR en América Latina, el gobierno de centroderecha de Mauricio Macri buscó con pragmatismo renegociar los términos de esta relación asimétrica. Se hizo evidente que la cooperación bilateral no podía sustentarse únicamente en el comercio tradicional (Lin, 2017), lo que abrió la posibilidad de avanzar hacia una asociación estratégica desigual, pero capaz de generar nuevos espacios de cooperación siguiendo los principios de la CSS de China.

De hecho, la rápida expansión de China no se limita a una visión económica, sino que se fundamenta en una estrategia integral para la reconfiguración de su poder global. Esta perspectiva coincide con el proyecto de reglobalización de Beijing, el cual avanza más allá de la esfera económica hacia ámbitos políticos y de poder inteligente. En el contexto de esta reglobalización, las relaciones sino-argentinas comienzan a incorporar los elementos filosóficos del sistema Tianxia. Como indica Jorquera Mery (2021), la clave para esta integración es la cooperación multinivel. Mediante este mecanismo, China busca establecer una relación armónica y relacional (económica, política y cultural), reforzando el reconocimiento de una identidad común (Sur-Sur) como vehículo de su poder blando y facilitando la adaptación de Argentina a un orden alternativo al hegemónico occidental.

En este sentido, en el fortalecimiento de su cooperación multinivel con Argentina, Beijing ha mantenido consistentemente su identidad dual: por un lado, como país del Tercer Mundo y, por otro, proyectando su rol de gran potencia responsable. Esta narrativa busca promover el desarrollo conjunto y los “beneficios mutuos” (ganar-ganar). Como enfatizó Xi Jinping en su reunión con Alberto Fernández durante la III Cumbre de la IFR (2023), siendo ambos “importantes países en desarrollo”, China y Argentina deben intensificar su alianza para servir de modelo a la solidaridad y cooperación entre los países del Sur Global (Ministerio Exteriores, 2023).

La institucionalización de esta alianza estratégica global, acordada en 2014, se profundizó e integró en el proyecto de reglobalización chino con la ratificación formal de la adhesión de Argentina a la IFR en 2022 (Cancillería Argentina, 2022). La declaración conjunta de ese año subraya la confianza mutua y la ampliación de la cooperación en el ámbito de economía, comercio, agricultura, ciencia y tecnología, intercambio de divisas y cultura.

Sin embargo, el eje vertebrador de esta asociación trasciende lo meramente geoeconómico para adentrarse en lo geopolítico. Se materializa en un apoyo recíproco sobre cuestiones de soberanía que son centrales para ambos Estados: Beijing apoya firmemente la reclamación argentina

sobre las Islas Malvinas, mientras que Buenos Aires adhiere al principio de “Una Sola China” respecto a Taiwán. Más aún, ambas partes coordinan activamente sus posiciones en plataformas multilaterales como el G20, buscando amplificar la voz de los países en desarrollo y abogando por una reforma del sistema financiero internacional que desafíe la dominación del Norte Global. Es precisamente esta convergencia —la construcción de una coalición para la acción colectiva— la que forja una cosmovisión estratégica compartida y una confianza política que trasciende la mera transacción económica (Lin, 2023).

Adicionalmente, la exclusión de Argentina de las instituciones financieras occidentales derivada de su histórica crisis de deuda generó un déficit crónico en la financiación de infraestructuras a gran escala, resultando en una crisis energética. China ha llenado este vacío. Los acuerdos de 2014, cuya piedra angular fue el préstamo de 4.7 mil millones de dólares de un consorcio bancario como CDB, ICBC, Banco de China para la construcción de las centrales hidroeléctricas en el Río Santa Cruz, a cargo del Grupo Gezhouba, son un claro ejemplo de esta provisión de bienes públicos que Occidente, por su autolimitación neoliberal, no puede ofrecer. Este proyecto, que aumentará la capacidad instalada en un 6.5%, y otros dirigidos a subsanar el obsoleto sistema logístico del país, son funcionales tanto a la competitividad exportadora argentina como a la seguridad de recursos china.

Esta cooperación geoeconómica se extiende al ámbito monetario, como parte del proceso de desdolarización del Sur Global. China y Argentina acordaron un swap de divisas por 18.5 mil millones de dólares en 2020 (La Nación, 2023), ampliado con un tramo de 5.000 millones en 2023. Aunque la internacionalización del RMB enfrenta limitaciones técnicas (la apertura incompleta de la cuenta de capital) (Iglesias and Agote, 2023), su atractivo geopolítico es innegable. A diferencia del dólar, la financiación china rechaza las condicionalidades políticas neoliberales. Esto convierte al swap en una alternativa tangible a la hegemonía del dólar, aliviando la presión sobre las reservas argentinas y fomentando el uso de arquitecturas financieras paralelas como el CIPS.

Considerando la asimetría estructural de la relación, la estrategia de Argentina y China consiste en aprovechar las plataformas multilaterales del Sur Global para fortalecer su cooperación y, a la vez, construir coaliciones para la acción colectiva que reequilibren el poder global. Esto constituye el vórtice del sistema Tianxia (Zhao, 2021): una filosofía relacional e incluyente. El poder normativo de este sistema se basa en el paradigma *Do As I Do* (Gabriea; Qin, 2024), donde China proyecta su propio modelo de desarrollo como un bien público, permitiendo a los países del Sur enfocarse en el desarrollo colectivo. El discurso de Alberto Fernández (CASA ROSADA, 2023), apoyando explícitamente la IDG como una “lógica cooperativa” para enfrentar desafíos comunes, confirma la adhesión de Argentina a este emprendimiento normativo.

Este emprendimiento institucional fue evidente en la III Reunión Ministerial del Foro China-CELAC. Wang Yi posicionó la IDG como un reflejo de los intereses comunes de ALC, buscando su participación proactiva en una nueva era de relaciones de igualdad, pluralismo, y beneficio

mutuo. Esto sitúa a ALC como una plataforma crucial para la reglobalización china, perfilando a Beijing como un líder conectivo y no hegemónico en la CSS y logrando una multilateralización de facto de su cooperación. Este multilateralismo no compite con las estructuras regionales existentes, sino que se alinea con ellas y aprovecha sus fortalezas (CASA ROSADA, 2023). Asimismo, la propuesta de la IFR y la IDG facilitan que Argentina aproveche sus ventajas comparativas en las redes agrícolas y los recursos minerales, configurando una relación interdependiente y mutuamente beneficiosa con otros países de la región, con el objetivo de alcanzar la autosuficiencia colectiva de los países latinoamericanos.

CONCLUSIÓN

A través del análisis de la evolución dinámica de las relaciones sino-argentinas, este trabajo ha argumentado que la asimetría aceptable emerge como un marco analítico central para comprender la interacción de China con el Sur Global. Se constata que la desigualdad formal fue pragmáticamente aceptada por Argentina en tanto esta asociación satisfacía sus necesidades estratégicas, proveyendo financiación para el desarrollo allí donde el orden internacional liberal y sus condicionalidades la negaba. A diferencia de las teorías occidentales sobre la naturaleza imperialista de la globalización, la IDG, inspirada en la filosofía relacional del Tianxia, proyecta una narrativa de desarrollo colectivo y armónico que busca superar los enfoques desarrollistas tradicionales.

No obstante, este proyecto filosófico se enfrenta a las lógicas competitivas de la Nueva Guerra Fría entre China y Estados Unidos. En este escenario de paz inestable, Tianxia no es suficiente para que países como Argentina se desprendan de la presión bipolar. Esto conduce a los países subalternos a un cálculo pragmático: su alineamiento dependerá menos de la “sinceridad” de las motivaciones chinas que de la capacidad material de Beijing para proveer eficazmente bienes públicos globales que den solución a sus dilemas de desarrollo.

El discurso oficial de China intenta ofrecer una respuesta sistémica. El libro blanco La cooperación internacional al desarrollo de China en la nueva era remonta sus motivaciones a las raíces culturales de Tianxia y subraya su historia de internacionalismo y humanitarismo en apoyo a los países en desarrollo (CHINA-SCPRC, 2021).

Frente a esta demanda pragmática, el discurso oficial de China ofrece una respuesta sistémica, que sitúa su acción exterior en una continuidad histórica de internacionalismo y humanitarismo (el Espíritu de Bandung), legitimada por las raíces culturales del Tianxia. Pero la respuesta más contundente es el emprendimiento institucional. Sobre la base de las iniciativas de Desarrollo, Seguridad y Civilización, China ha propuesto la “Iniciativa para la Gobernanza Global” (2025) (Ministerio Exteriores, 2025).

Esta última iniciativa busca institucionalizar su proyecto de re-globalización, articulando un orden alternativo al basado en reglas de Washington. Sus conceptos centrales como igualdad soberana, multilateralismo real y pragmatismo están diseñados para salvaguardar los

intereses del Sur Global y consolidar la imagen de China como un proveedor de bienes públicos globales y promotor de la “comunidad de futuro compartido”.

Por lo tanto, la reflexión de fondo, en el marco del sistema capitalista global, es la dialéctica entre el proyecto de reglobalización de China (con el Tianxia como software filosófico) y las demandas materiales del Sur Global. La cuestión vital es si la conexión entre el pensamiento autóctono chino y los principios de la Cooperación Sur-Sur será suficiente para evitar que la acción exterior de China, en su ascenso como cuasi-centro del sistema mundial, termine por reproducir las mismas prácticas imperiales y de dualismo envolvente que hoy critica.

REFERENCIAS

- AMIN, S. **Unequal Development: An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism**. Monthly Review Press, 1977.
- AMIN, S. **Eurocentrism**. Monthly Review Press, 1989.
- AMIN, S. **Escritos para la transición**. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010.
- AMIN, S. **The implosion of contemporary capitalism**. NYU Press, 2013.
- AMIN, S. **Capitalism in the Age of Globalization: The Management of Contemporary Society**. Estados Unidos: Zed Books, 2014.
- BABONES, S. **American Tianxia: Chinese Money, American Power and the End of History**. Bristol: Policy Press, 2017.
- BELL, D. L. Realizing Tianxia: Traditional Values and China's Foreign Policy. In: WANG, B. (ed.), **Chinese Visions of World Order: Tianxia, Culture, and World Politics**. Estados Unidos: Duke University Press, capítulo 6, 2017.
- BERNAL-MEZA, R. América Latina: una interpretación para explicar la nueva relación centro-periferia con China. **Universum (Talca)**, v. 36, n. 1, p. 289-312, 2021.
- CASA BLANCA. **National Security Strategy of the United States of America**. Estados Unidos, dic. 2017. Disponible en <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>>. Acceso en: 20 feb. 2024.
- CASA ROSADA. **Palabras del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en el III Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional, en Beijing, China**. Argentina, 18 nov. 2023. Disponible en: <<https://www.casariosada.gob.ar/informacion/discursos/50231-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-en-el-iii-foro-de-la-franja-y-la-ruta-para-la-cooperacion-internacional-en-beijing-china>>. Acceso en: 12 dic. 2023.
- CEPAL. **Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2023. Cambios estructurales y tendencias en el comercio mundial y regional: retos y oportunidades**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2023.
- CHENG, Y. Building the New Three Rings: The Choice of China Under the Threat of a Full Decoupling. **Wenhua Zongheng**, v. 1, n. 1, p. 40-54. 2023.
- CIDCA. **Libro Blanco de la Ayuda Exterior de China**. China, 06 ago. 2018b. Disponible en <http://www.cidca.gov.cn/2018-08/06/c_129925064_5.htm>. Acceso en: 23 dic. 2023.
- CIDCA. **Ejecución de la Iniciativa para el Desarrollo Global Mejora del Fondo de Cooperación Sur-Sur**. China, 24 ago. 2022. Disponible en <http://www.cidca.gov.cn/2022-08/24/c_1211679044.htm>. Acceso en: 05 ene. 2024.
- CIKD. **Informe del progreso de Iniciativa para el Desarrollo Global 2025**. China, 24 sep. 2025. Disponible en <<https://www.cikd.org/detail?docId=1968211923320311809>>. Acceso en: 19 oct. 2025.
- DA GAMA, F.; BUI, K. Hegemon or South-South partner? The ambiguity of Chinese foreign direct investment in Peru. **Critical Perspectives on International Business**, v. 20, n. 4, p. 443-463, 2024. Disponible en: <<https://doi.org/10.1108/cpoib-10-2022-0112>>

- DOMÍNGUEZ, R. Ensayo introductorio. Isomorfismos de la cooperación internacional en tiempos de la transición hegemónica y desglobalización. In: BRUTTO, G.L. y
- DOMÍNGUEZ, R. (coords), **Desglobalización y análisis del sistema de cooperación internacional desde una perspectiva crítica**. España: Editorial Universidad Cantabria, p. 13-74, 2020.
- DOMÍNGUEZ, R. Geopolítica y geoeconomía de la cooperación Sur-Sur: China en América Latina y el Caribe. In BENZI, D., DOMÍNGUEZ, R., BRUTTO, G.L. y ALBOR, G.R. (coords), **Geopolítica y geoeconomía de la cooperación entre China y América Latina y el Caribe**. España: Editorial Universidad Cantabria, p. 287-342, 2021.
- DOMÍNGUEZ, R. China y su proyecto de reglobalización: de la Belt and Road Initiative a las iniciativas globales de desarrollo y seguridad. In: DOMÍNGUEZ, R. y BRUTTO, G.L. (coords), **La cooperación internacional en la encrucijada: reglobalización versus órdenes mundiales solapados**. España: Editorial Universidad Cantabria, p. 17-70, 2023.
- DUEÑAS, C.C. La Iniciativa para el Desarrollo Global como herramienta de política exterior china en la nueva era. **CONfines**, no 38, p. 9-25, 2024.
- ESTEBAN, M. La política exterior de Xi Jinping tras el 19º Congreso: China quiere un papel central en la escena global. **Real Instituto Elcano**, España, p. 1-8, 2017.
- GARLICK, J.; QIN, F. China's 'do-as-I-do' paradigm: practice-based normative diplomacy in the global South. **The Pacific Review**, p. 1-30, 2023.
- GULRAJANI, N. **Development narratives in a post-aid era: Reflections on implications for the global effectiveness agenda**. WIDER Working Paper, 2022.
- JORQUERA MERY, C. El sistema Tianxia como vínculo clave entre China y América Latina. **Si Somos Americanos**, Chile, v. 21, n. 2, p. 203-224, 2021.
- KANG, D.C. Hierarchy and legitimacy in international systems: The tribute system in early modern East Asia. **Security Studies**, vol. 19, no 4, p. 591-622, 2010.
- LIN, H. Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri. **Relaciones Internacionales**, Argentina, v. 26, n. 53, p. 229-237, 2017.
- LIN, H. La cooperación entre China y Argentina en el marco multilateral: factores motivadores e influyentes. **Revista electrónica de estudios latinoamericanos**, Argentina, v. 26, n. 86, p. 1-19, 2024.
- LIN, J. Y.; WANG, Y. **Going beyond aid: Development cooperation for structural transformation**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2017.
- MORA, S. Socio-environmental conflicts and land governance: a study of Chinese infrastructure investments in Argentina. **Review of International Political Economy**, Reino Unido, v. 30, n. 6, p. 2035-2051, 2023.
- MINISTERIO EXTEIOR CHINA. **La Iniciativa de Gobernanza Global**. Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/wjbxw/202509/t20250901_11699912.html?fbclid=IwY2xjawMld9N-leHRuA2FlbQIxMAbicmlkETARUJEY1c5blBTVVJ5MHNDAR7dDV1cKm-pt7l3l5yqProU-f8ojki5GzjkShxBJFCbcpaQ9CqvN8utu9EfDg_aem_jZFoZ1D2LHeGrbOxFXfVqA_. Acceso en: 19 oct. 2025.
- MULAKALA, A. China's Global Development Initiative: soft power /play or serious commitment? **DevPolicy Blog**, v. 18, 2022. Disponible en <https://devpolicy.org/chinas-gdi-soft-power-play-or-serious-commitment-20221018/>.
- OVIEDO, E. D. El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. **Estudios Internacionales**, Chile, v. 47, n. 180, p. 67-90, 2015.
- PETERS, E. D. Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2020. **Red ALC-China**, 2020. Disponible en <<https://www.redalc-china.org/monitor-2020.pdf>>.
- QIN, Y. Cultura y Pensamiento Global: Una Teoría China de Las Relaciones Internacionales. **CIDOB d'afers Internacionals**, España, p. 67-90, 2012.
- QIAN, M.; YE, L. **A general history of China**. Tiandi Publishing House, 2017.
- SLIPAK, A.M. América Latina y China: ¿cooperación sur-sur o consenso de Beijing? **Nueva Sociedad**, Argentina, p. 102-113, 2014.
- STAIANO, M.F. **Chinese Law and Its International Projection. Building a Community with a Shared Future for Mankind**. Springer Nature, 2023.
- STALLINGS, B. **Dependency in the twenty-first century?: The political economy of China-Latin America relations**. Cambridge University Press, 2020.

SUN, D. “CCCC” CCCCCCCCCC (El ascenso del “Oriente Global” y las nuevas oportunidades para la diplomacia china). **Revista de Tansuo Zhengming**, China, v. 1, p. 24-28, 2024.

VADELL, J. La nueva globalización y el ascenso China: una interpretación a partir del concepto de formación económico-social. In: DOMÍNGUEZ MARTÍN, R.; LOBRUTTO, G. (Eds.). *La cooperación internacional en la encrucijada: reglobalización versus órdenes mundiales solapados*. v. 1. Santander/Puebla: Editorial de la Universidad de Cantabria/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2023. p. 71-102.

VADELL J, JABBOUR E. Chinese embedded globalization: social-economic formations in dispute in world reordering[J/OL]. **Globalizations**, 2024, 21(5): 759-777[2025-10-19]. <https://doi.org/10.1080/14747731.2024.2302197>.

WANG, D.; CAO, D. **Reglobalisation: When China meets the world again**. 1.ed. Reino Unido: Editorial Routledge, 2021.

WANG, K.; NI, J. An Approach for Building a High-Quality Belt and Road. *Contemporary International Relations*, v. 29, n. 6, p. 87-106, 2019.

XINHUA. **Work Together to Build a Community of Shared Future for Mankind**. China, 2017.

XINHUA. **Full text of Xi’s statement at the General Debate of the 76th Session of the United Nations General Assembly**. China, 2021.

XINHUA. CCCCCC—CCCCCCCCCCCCC (Estudios sobre el desarrollo de la Franja y la Ruta – Exploración práctica y teórica del codesarrollo mundial). China, 19 oct. 2023a. Disponible en:<http://www.news.cn/world/2023-10/19/c_1129924747.htm>. Acceso en: 25 nov. 2023.

XINHUA. **The Practical Achievements and Global Contributions of the Global Development Initiative**. China, 2023b.

YAN, X. **Shift of world power: political leadership and strategic competition**. China: Pekin University Press, 2015.

YAN, X. CCCCCCCCCC. (Orden internacional en un sistema de desorden). **Quarterly journal of international politics**, China, v. 1, n., p.1-32, 2016.

YAN, X. Upgrading the Paradigm of Leadership Analysis. **The Chinese journal of international politics**, China, v. 17, n. 2, p. 174-183, 2024.

YAO, Z. Five centuries of global transformation: A chinese perspective. **Wenhua Zongheng**, China, v. 1, n.1, p. 17-39, 2023.

ZHANG, Y. **A Study of Xi Jinping Thought on Diplomacy**. Royal Collins Publishing Company, 2022.

ZHAO, T. **The Tianxia System: An Introduction to the Philosophy of the World Institution**. China: Renmin University Press, 2005.

ZHAO, T. **Tianxia: Una filosofía para la gobernanza global**. España: Editorial Herder, 2021.



The Quiet Architects of Global Governance: Small State Agency in an Era of Diffuse Authority

Os Arquitetos Silenciosos da Governança Global: A Agência dos Pequenos Estados em uma Era de Autoridade Difusa

Los Arquitectos Silenciosos de la Gobernanza Global: La Agencia de los Pequeños Estados en una Era de Autoridad Difusa

Shamkhal Mammadov¹

Zeynalabdin Naghisoy²

Muharrem Bagir³

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13.n2.p216

Enviado em: 23 de agosto de 2025

Aceito em: 18 de novembro de 2025

ABSTRACT

This study undertakes a critical examination of the multifaceted effects of globalization on small states, engaging with the conceptual foundations of sovereignty, agency, and security within an increasingly interdependent global order. It moves beyond traditional materialist paradigms by employing constructivist and institutionalist perspectives to assess how small states, often marked by limited strategic depth and asymmetrical power relations, mitigate structural vulnerabilities through adaptive practices such as multilateral engagement, normative entrepreneurship, and specialized diplomacy. Adopting a conceptual-analytical approach, the analysis demonstrates how the erosion of conventional state boundaries, intensified by digitalization and expanding communication networks, reconfigures security imperatives and constrains national autonomy, particularly in contexts of weak institutional resilience. Rather than treating small states solely as passive recipients of global transformations, the study underscores their capacity to act as agents that shape emerging normative frameworks and exploit institutional gaps. It further emphasizes the growing importance of intangible assets such as credibility, innovation, and normative leadership in shaping influence. The findings suggest that within the dynamics of globalization, the survival and relevance of small states depend less on material power capabilities than on their ability to reconceptualize sovereignty, engage strategically with international institutions, and innovate diplomatically.

1. Dr Shamkhal Mammadov, Associate Professor and Head, Department of International Relations, Nakhchivan State University, Nakhchivan, Azerbaijan, ORCID: 0000-0002-6072-0312, samxalhammadov@ndu.edu.az.

2. Zeynalabdin Naghisoy, Department of International Relations, Selçuk University, Konya, Türkiye, ORCID: 0009-0002-9058-6887, znaghisoy@gmail.com.

3. Dr Muharrem Bagir, Department of Sociology, Selçuk University, Konya, Türkiye, ORCID: 0000-0002-0895-1340, bagirmuharrem@gmail.com.

Keywords: Small states, global governance, globalization, interdependence, norm entrepreneurship

RESUMO

A globalização e o aprofundamento da interdependência remodelaram tanto as vulnerabilidades quanto às oportunidades enfrentadas pelos pequenos Estados, expondo-os a choques externos, como intrusões cibernéticas, interrupções nas cadeias de suprimentos e pressões regulatórias transfronteiriças, ao mesmo tempo em que ampliam os espaços institucionais e técnicos por meio dos quais podem exercer influência. A crescente integração aos mercados globais e aos sistemas de governança gera riscos assimétricos, mas também permite que pequenos Estados convertam o entrelaçamento em vantagem estratégica ao diversificarem alinhamentos, fortalecerem capacidades de adaptação governamental e investirem em formas de expertise que têm peso nos processos de formulação de regras. À medida que a autoridade no sistema internacional se dispersa cada vez mais entre órgãos regulatórios, comitês técnicos e instituições multilayer, pequenos Estados passam a dispor de novas vias para moldar resultados por meio de diplomacia ancorada na credibilidade, definição de padrões e iniciativas específicas de mediação. A análise sugere que a ordem global contemporânea não apenas impõe limitações aos pequenos Estados; ela também lhes oferece mecanismos distintivos de agência, enraizados na resiliência, na especialização e na capacidade de transformar a interdependência em influência estruturada.

Palavras-chave: Estados pequeños, gobernanza global, globalización, interdependencia, emprendimiento normativo

RESUMEN

La globalización y el creciente grado de interdependencia han transformado tanto las vulnerabilidades como las oportunidades que enfrentan los Estados pequeños, exponiéndolos a choques externos como intrusiones cibernéticas, interrupciones en las cadenas de suministro y presiones regulatorias transfronterizas, mientras amplían los espacios institucionales y técnicos a través de los cuales pueden ejercer influencia. La integración cada vez mayor en los mercados globales y en los sistemas de gobernanza genera riesgos asimétricos, pero también permite que los Estados pequeños conviertan dicha interconexión en una ventaja estratégica mediante la diversificación de alineamientos, el fortalecimiento de sus capacidades de adaptación gubernamental y la inversión en formas de especialización que resultan decisivas en los procesos de elaboración de normas. A medida que la autoridad en el sistema internacional se dispersa entre organismos regulatorios, comités técnicos e instituciones multinivel, los Estados pequeños disponen de nuevas vías para moldear resultados mediante diplomacia basada en la credibilidad, la definición de estándares y esfuerzos específicos de mediación. El análisis sugiere que el orden global contemporáneo no solo impone limitaciones a los Estados pequeños; también les proporciona mecanismos distintivos de agencia, basados en la resiliencia, la pericia y la capacidad de transformar la interdependencia en influencia estructurada.

Palabras clave: Estados pequeños, globalización, soberanía, adaptación estratégica, agencia internacional

1 INTRODUCTION

The contemporary phase of globalization, particularly in its post-Cold War manifestation, acquired a more pronounced and institutionalized character following the disintegration of the bipolar international

order and the subsequent collapse of communism (Bagir, 2024). While the Cold War structure effectively divided the international system into two antagonistic ideological and geopolitical blocs, each orbiting around a dominant superpower, namely the United States and the Soviet Union, this dichotomy, despite its restrictive nature, paradoxically preserved the autonomy of national governments, which retained near-exclusive authority over their domestic affairs, including security, cultural orientation, economic management, and the regulation of external relations. In that configuration, although states were aligned, either willingly or coercively, with one of the two hegemonic poles, the apparatuses of governance and control remained primarily centered within the territorial nation-state, with national sovereignty and governmental authority functioning as the principal locus of power (Gaddis, 2005; Held et al., 1999; Seyidbayli, 2025).

However, the post-Cold War transition toward a unipolar international structure, dominated by the United States and facilitated by the ideational expansion of liberalism (Fukuyama, 1992; Taylor, 1996), coincided with the intensification of globalization processes, which precipitated fundamental transformations in the conceptualization of political authority, economic interdependence, cultural exchange, and, critically, national and international security (Held et al. 1999; Bagir, 2024). This transformative shift was not merely institutional but also communicative and epistemological, as the rapid proliferation of information technologies, digital networks, and satellite communications fundamentally altered the dynamics of state-society relations and redefined the spatial and functional boundaries of state sovereignty. The global diffusion of the Internet, along with the liberalization of media environments, confronted states, particularly those with limited strategic depth and institutional resilience, with unprecedented challenges in managing external influences and maintaining control over public discourse and informational flows (Deibert, 1997).

Historically, the conceptualization of security had been predominantly territorial, centered on the physical protection and surveillance of borders, wherein the state functioned as the exclusive gateway through which individuals could engage with the external world (Acharya; Buzan, 2019). Even before the modern period, the nature of security was actually defined in response to a situation of all-out war. Communication channels were limited, and interactions were often limited to meeting basic needs such as preventing war or providing for war supplies. But as social life progressed, states took control of everything, effectively socializing human life in an interconnected society.

Before the spread of globalization, nationalist narratives were largely confined to state-owned or tightly controlled media outlets, which functioned as instruments for transmitting official discourses and reinforcing state authority. By contrast, the rise of a globally interconnected digital environment has significantly eroded these boundaries, allowing individuals to access, disseminate, and engage with diverse sources of information and ideological content across borders in real time, independent of state structures or their mediation. Consequently, the security

paradigm has broadened to encompass non-traditional and transnational dimensions, compelling states, and particularly small nation-states, to reconceptualize their strategic posture in response to a fundamentally transformed informational and geopolitical context.

Small states are generally defined by their limited material and geopolitical capabilities, such as small populations, territorial size, economic resources, or global influence, which shape their strategic behavior in the international system. Thorhallsson (2018) characterizes small states as entities with constrained administrative and economic capacities, often relying on international cooperation and institutions to pursue their interests, particularly in a globalized world. Similarly, Maass (2009) defines small states by their relative power asymmetry compared to larger states, emphasizing their vulnerability to external pressures and their strategic use of diplomacy to mitigate risks. Additionally, Baldacchino and Wivel (2020) argue that small states are distinguished not only by quantitative metrics like GDP or population but also by their ability to leverage niche roles, such as mediation or innovation, to enhance their global presence despite limited resources. These definitions highlight the interplay of measurable attributes and strategic adaptability in conceptualizing small states.

This research seeks to advance the literature on small state behavior in the context of globalization by highlighting how these actors exercise agency and shape global governance beyond conventional measures of power. While much of the existing research emphasizes the material limitations of small states or their dependence on multilateral institutions, this study introduces a nuanced conceptualization that highlights the strategic use of normative authority, specialized expertise, and procedural influence. By examining how small states use regulatory, technical, and institutional arenas to embed their preferences in global norms, this article addresses a gap in understanding the mechanisms through which smaller actors can exert sustained influence despite structural asymmetries. In doing so, it contributes theoretically by redefining agency not as a derivative of material capacity but as a function of strategic adaptation, credibility, and innovative engagement with institutional processes, thereby offering a fresh window into the analysis of power and influence in a fragmented global order.

This study attempts to answer a set of research questions that attempt to shed light on how small states cope with the challenges posed by their structural constraints. Specifically, it asks how globalization affects fundamental conceptual foundations such as governance, economics, and security for states with limited strategic depth and asymmetric power relations. It also examines the extent to which adaptive strategies such as multilateralism, entrepreneurship, and special diplomacy enable small states to reduce vulnerabilities and ensure a degree of cooperation and adaptation in a system dominated by super powers. Furthermore, the analysis examines how the erosion of conventional state boundaries through digitalization and the expansion of communication networks has transformed the nature of classical security imperatives and imposed new constraints on national sovereignty, especially for small states.

Ultimately, the central question revolves around whether the survival of small states in the globalization era depends less on traditional material power capabilities and more on their capacity to reconceptualize sovereignty, engage strategically with international institutions, and innovate diplomatically.

To avoid conceptual confusion, this study distinguishes between the key concepts of sovereignty, autonomy, agency, and resilience in relation to small states. Sovereignty refers to the formal-legal authority of a state to make independent decisions and exercise control within its recognized borders, while autonomy indicates the practical dimension of that sovereignty, its capacity to act freely within the structural constraints imposed by great powers and global institutions (Krasner, 1999). In contrast, agency refers to the ability of small states to act purposefully and influence outcomes beyond their material capabilities, often through strategies such as coalition building, normative entrepreneurship, or diplomatic expertise (Braun, 2019). Finally, resilience refers to the institutional and normative flexibility that enables these states to resist external pressures, adapt to systemic changes, and maintain both their autonomy and agency over time (Bourbeau, 2015). By drawing on these related but distinct concepts, this paper aims to provide greater analytical rigor in examining how globalization is changing the strategic behavior of small nation-states.

Based on these questions, this research hypothesizes that in the current globalized order, the survival of small states is determined not primarily by their material capabilities, but rather by their ability to adapt to global governance, strengthen governance adaptability, and pursue adaptive strategies such as multilateral engagement, normative entrepreneurship, and special status diplomacy, which collectively allow small states to reduce systemic fragility and maintain a degree of autonomy.

2 METHODOLOGY

The methodological approach of this study combines conceptual and analytical reasoning with a structured bibliographic strategy. The sources reviewed include peer-reviewed journal articles, monographs, and institutional reports published primarily between 1990 and 2025, selected based on their relevance to three related areas of globalization, small state theory, and international political economy. Relevant scholarly books, including Barry Buzan and Lene Hansen (2009) and also Andres Wivel publications preceding this period, are employed as foundational theoretical sources. The bibliographic collection was refined through thematic relevance and theoretical saturation rather than through quantitative sampling. The analytical categories of sovereignty, agency, autonomy, resilience, and adaptation were extracted through interpretive study and conceptual coding, allowing the study to trace the evolving meanings and operational meanings of these terms in scholarly discourse. The analytical process is therefore aligned with constructivist and institutionalist perspectives, emphasizing how the strategic behavior of small states in a globalized international order is shaped by institutional ideas, norms, and practices.

This method is informed by the logic of structured, focused comparison (George; Bennett, 2004), in which select dimensions; namely, sovereignty, security, and strategic agency, are explored in light of their interaction with globalization-induced structural pressures. The theoretical grounding relies primarily on constructivist international political theory, supplemented by ideas on small state literature, global governance studies, and critical security theory. This framework allows for an analysis that transcends materialist definitions of power, focusing instead on ideational agency, institutional adaptation, and the reconfiguration of strategic behavior in the face of complex interdependence (Keohane; Nye, 1977). Given the paper's ambition to function as a reference study rather than an empirical report, the emphasis is placed on the interpretive synthesis of existing knowledge, critical examination of current and emerging conceptual debates, and proposition of future research trajectories grounded in normative and institutional transformations affecting small states under globalization.

3 SOVEREIGNTY, ADAPTATION AND STRATEGIC AGENCY IN AN INTERDEPENDENT WORLD

From a neoliberal institutionalist perspective, the enduring role of state actors remains intact amidst the proliferation of supranational regimes and organizations that are shifting the locus of governance and normative innovation away from national capitals. But this fragmentation is eroding the monopoly of state power structures and strengthening the influence of supranational institutions and supranational institutions in shaping actors' national and international policies (Keohane, 1984). Thus, rather than eroding into oblivion, sovereignty, as a temporary and interwoven structure, is deeply embedded in networks of legal, market-based, and ideological linkages. All actors, especially small states that are constrained by limited resources due to pursuing individual strategies, are initially constrained by their location in global architectures. But along with this, it opens up avenues for strengthening the voice of small states through common international platforms (Thorhallsson, 2018; Ingebritsen, 2006).

The increasing entanglement of states in dense networks of economic, technological, and normative interdependence has made sovereignty a much more flexible and negotiable condition than classical international relations theory once assumed. For small states in particular, sovereignty no longer means a static set of territorial or coercive attributes but rather a dynamic capacity to manage confrontation, foster strategic partnerships, and exercise measured forms of agency in various arenas of governance. Rather than seeing globalization as a unilateral force that diminishes their autonomy, many small states have begun to reinterpret its pressures as opportunities for strategic repositioning, using institutional partnerships, regulatory innovation, and credit capital to consolidate their authority at home while increasing their presence abroad. In this space, sovereignty is better understood not as a dual asset, but as a relational practice shaped by adaptability, credibility, and the ability to

navigate asymmetrical structures without ceding decision-making authority (Baker, 2021; Long, 2017).

National sovereignty is now subject to a set of new changes centered on “the shifting distribution of state power and the frequent occurrence of transnational crises” (Faude; Karlsrud, 2025). This transformation in governance is particularly evident in how small states reconfigure agency through selective engagement with global governance mechanisms. By strategically aligning themselves with issue-specific regimes such as international humanitarian action, digital regulation, environmental governance, maritime security, or financial transparency, these states use institutional influence as a source of insulation and influence. Their participation in such regimes aims to create international legitimacy to shape legislative processes, gain technical leverage, and cultivate a credible authority that compensates for limited material capabilities. In doing so, small states transform their structural vulnerabilities into platforms for self-expression, often becoming agenda-setters in areas where expertise and normative clarity matter more than economic or military power. This strategic realignment emphasizes that agency in a globalized system is increasingly exercised through institutional skill, not through the accumulation of hard power (Tonon, 2020; Wijaya et al., 2024).

From a constructivist standpoint, sovereignty is not merely a legal status but a socially constructed institution, the legitimacy and meaning of which are contingent upon intersubjective recognition and normative consensus within the international community (Wendt, 1992; Bartelson, 1993). In this view, the agency of small states is not solely determined by material capability, but also by their capacity to engage in ideational contestation, norm entrepreneurship, and diplomatic innovation, thereby influencing the constitutive rules of the international system. As such, small states can wield disproportionate normative influence when they successfully position themselves as credible advocates of global norms, mediators in regional disputes, or innovators in international governance (Cooper; Shaw, 2009).

4 RESILIENCE AMID ASYMMETRY

Small states today navigate a complex arena in which structural vulnerability to external shocks, market volatility, coercive diplomacy, and transboundary threats is a persistent constraint and at the same time a catalyst for new strategic processes. Rather than viewing vulnerability as an unchangeable state, contemporary research increasingly emphasizes how vulnerability stimulates institutional learning, accelerates policy innovation, and leads small states to diversify their external engagements in ways that enhance resilience. For example, financial fragility often forces these states to establish strong regulatory frameworks, improve transparency, and build their credibility with international investors and rating agencies. Similarly, limited military capacity encourages investment in non-traditional security tools such as cyber defense architectures, information-sharing networks, and diplomatic de-escalation mechanisms. These adaptive capacities are not created against structural vulnerability,

but emerge because of it. That is, adaptive capacities represent a strategic reconfiguration in which resource constraints encourage efficiency, foresight, and expertise (Briguglio, 2014; Vaicekauskaitė, 2017).

At the same time, adaptive behaviors among small states have increasingly expanded beyond traditional domains of statecraft toward predictive governance that encompasses risk assessment, technological literacy, and regional coordination. This shift reflects the recognition that multifaceted exposures span economic, environmental, digital, and geopolitical domains and therefore require multidimensional policy responses. Small states are responding by institutionalizing early warning mechanisms, nurturing innovation ecosystems to reduce dependence on foreign technology actors, and embedding their domestic agendas in transnational networks that provide both protection and visibility. Such practices suggest that structural exposure does not necessarily diminish sovereignty; rather, it can transform the concept of sovereignty by emphasizing agility, strategic diversity, and the capacity to transform vulnerability into long-term adaptive advantage (Lutmar 2025; Briguglio, 2022).

Exposure to information and technology threats has become one of the most important constraints shaping the strategic horizons of small states, as their limited resources make them particularly vulnerable to disruptions in digital infrastructure and the politicization of information flows. Unlike larger powers that can absorb cyber shocks or maintain diverse technology ecosystems, small states often rely on foreign providers for cloud services, data storage, telecommunications hardware, and artificial intelligence applications, leading to dependencies that expose them to vulnerabilities ranging from cyber sabotage to foreign surveillance and algorithmic manipulation. However, this same exposure to information is also pushing small states to adopt forward-looking strategies that combine regulatory innovation with technological experimentation (UNDP, 2024).

Some states, such as Estonia, have begun to develop sovereign data frameworks, invest in secure digital identity systems, and participate in regional cybersecurity alliances to mitigate asymmetric risks (Hardy, 2024). Others are experimenting with public and private digital innovation labs that nurture domestic technological competencies and thereby gradually reduce dependence on foreign suppliers. By turning information exposure into an incentive for institutional modernization, small states are demonstrating that technological dependence has presented them with an opportunity to strengthen infrastructure. It can also serve as a catalyst for rethinking digital governance, increasing resilience, and emphasizing a more meaningful presence in emerging global technology regimes (Kuulmann, 2024).

Therefore, in response to these growing information and technological vulnerabilities, like great powers, small states are increasingly adopting multi-layered strategies that combine institutional innovation, regulatory tightening, and strategic partnerships to counter external shocks and regain some of their digital autonomy. Many are developing comprehensive national cybersecurity architectures, such as integrating early warning systems, encrypted government communications, and centralized incident

response units, while strengthening data protection regimes to limit undue influence by foreign technology providers. Others are pursuing selective diversification by partnering with multiple technology providers rather than relying on a single great power ecosystem, thereby reducing the political risks inherent in technological dependency. At the same time, regional cooperation platforms, joint cyber training programs, and joint digital forensics initiatives are helping small states share expertise that they cannot develop on their own. Small states are increasingly investing in domestic innovation ecosystems by supporting digital startups, university research partnerships, and autonomous cloud initiatives to cultivate indigenous capacities that gradually reduce their asymmetric exposure. Thus, through this combination of defensive, regulatory, and developmental measures, some small states have transformed structural vulnerability into a more manageable strategic position (Areng, 2014; Wu, 2025).

5 THE FADING DOMINION OF STATE-CENTRIC AUTHORITY.....

The erosion of purely state-centered authority in the era of globalization has transformed the security environment in ways that disproportionately affect small states, exposing them to pressures that they are structurally less equipped to withstand. As security is the core for state survival, states are highly vulnerable in the new global environment (Sadri Alibabalu, 2022). No longer isolated by geography or traditional notions of territorial control, small states now face security challenges stemming from transnational economic fluctuations, global market dependencies, changing alliance structures, and the increasing assertiveness of great powers. Their limited military capabilities make them highly vulnerable to coercive diplomacy, great power competition, and regional instability. The openness of their economies increases their exposure to external shocks, sanctions, and supply chain disruptions that can quickly translate into political or social stress. At the same time, participation in global institutions and normative regimes, while offering avenues for protection, also limits their political autonomy by imposing standards and expectations often shaped by larger states. In this transformed environment, security for small states is no longer primarily limited to the concept of territorial defense, but is defined by the capacity to manage interdependence, maintain decision-making space, and mitigate the risks posed by a system in which authority is diffuse and asymmetrical power relations remain deeply entrenched (Wivel et al., 2014: 4-8, Bagir, 2024).

At the same time, the dispersion of authority in international institutions, regulatory regimes, and transnational networks forces small states to navigate security environments in which power lies as much in rules and dependencies as in military might. Their participation in global markets, financial systems, and multilateral agreements that are essential for economic survival inevitably ties their security to external actors whose priorities they cannot fully shape. This creates a security paradox. Accordingly, the same mechanisms that provide stability and legitimacy also create new vulnerabilities, from exposure to geopolitical conditionality to vulnerability to political constraints imposed by international

lenders or powerful regional blocs. Moreover, the increasing securitization of trade, infrastructure, and strategic resources means that small states often find themselves at the intersection of competing agendas of great powers, forced to balance rather than choose sides. As a result, their main security challenge is to maintain independence in increasingly dense patterns of interdependence, which requires ongoing diplomatic coordination to prevent external pressures from eroding the foundations of their sovereignty and long-term strategic choice (Samardžija and Šabi, 2014).

Beyond traditional military considerations, all states, especially small ones, now face a growing range of unconventional threats, particularly cybersecurity risks, digital espionage, and the weaponization of information, which increase their structural vulnerabilities in a globalized environment. Unlike conventional threats, which typically involve identifiable actors and tangible forms of coercion, these emerging threats operate through dispersed networks, ambiguous attribution, and low-cost disruption, placing disproportionate pressure on states with limited technological infrastructure and defense capacities. Cyberattacks targeting financial systems, energy networks, and critical public services can cause strategic paralysis without a single shot being fired. Disinformation campaigns and digital interference also undermine social cohesion, electoral integrity, and the credibility of public institutions. For small countries that rely heavily on digital governance, open economies, and external connectivity, these threats pose a profound challenge, as they undermine domestic stability and complicate foreign policy independence in ways that blur the boundaries between domestic and external security (Li, 2024; Tan, 2020).

In response to these security challenges, some small states have demonstrated remarkable adaptive capacity by integrating resilience into their technological infrastructure and governance practices. For example, Estonia has emerged as a global example after the massive attacks on its digital infrastructure in 2007 by developing a comprehensive cybersecurity architecture, including the X-Road data exchange platform, advanced digital identity systems, and the establishment of the NATO Cooperative Cyber Defense Center of Excellence. These measures not only protected critical national functions from cyber disruption, but also positioned Estonia as a knowledge hub and normative actor in international cybersecurity governance (Carmichael, 2025; Marak, 2025). By leveraging expertise, institutional innovation, and multilateral engagement, the country has demonstrated how small states can turn vulnerability into strategic advantage and ensure that limited material resources do not prevent meaningful influence in a security environment increasingly defined by technological interdependence and information disclosure.

6 THE IMPERATIVES OF INTERDEPENDENCE IN ENTANGLED ECONOMIES

The deep interdependence of global markets has transformed the strategic security, especially security of small countries, forcing them to navigate an economic environment in which domestic stability is deeply tied to foreign policy, international flows of capital, trade, and investment.

In such interconnected economies, even minor disruptions such as war between other states, financial shocks, supply chain disruptions, or commodity price fluctuations can disproportionately affect national outcomes and expose small countries to vulnerabilities that go far beyond their territorial or demographic limits. The imperative is therefore not isolation but calculated integration. Many small countries in Europe and Asia have developed diverse economic linkages, protecting themselves against dependence, and actively participating in multilateral trading regimes to reduce asymmetric pressures from larger economic actors (Lupel et al., 2024; Sadri Alibabalu, 2018).

Beyond risk management, then, interdependence opens avenues for strategic leverage. By gaining specialized positions in global economic networks, small states can turn connectivity into bargaining power and influence in agenda-setting. For example, small states such as the UAE, Qatar, and Singapore, which have acted as vital logistics hubs, financial intermediaries, or suppliers of unique natural resources, have acquired asymmetric importance despite their limited overall material capacity. This strategic use of economic connectivity allows small states to shape outcomes in ways that compensate for their size, suggesting that agency in the contemporary global economy derives as much from position and relational advantage as from absolute power.

At the same time, interdependence has intensified the need for institutional complexity and adaptive governance. Small states increasingly rely on flexible policy frameworks, forward-looking regulatory regimes, and public-private coordination to manage the cascading effects of external shocks. Singapore exemplifies this approach through its proactive economic diversification strategies, strong sovereign wealth management, and regional trade leadership, which collectively ensure resilience while maximizing the country's influence in Southeast Asian and global markets (Cheang; Lim, 2023). Such practices demonstrate that taking the right measures can reduce the risks of entangled and restrictive economic relationships and can also strategically contribute to enhancing security and agency in an era defined by global solidarity.

7 SMALL STATES AS PIONEERS OF GLOBAL NORMS AND STANDARDS

Amid the architecture of global governance, small states have begun to cultivate alternative avenues for influence that go beyond the conventional emphasis on multilateral engagement or moral support. Their strategic behavior increasingly reflects a form of collective governance engineering in which groups of small actors coordinate to shape the procedural norms, administrative standards, and issue-specific regimes that structure international cooperation. This approach enables them to embed their preferences in the operating routines of global institutions and to create forms of influence that are subtle but durable. Small states are redefining how authority is exercised in institutional settings by setting coalition-based agendas in thematic areas ranging from maritime regulation and digital certification standards to biodiversity protection and

cross-border financial transparency. Rather than positioning themselves as norm entrepreneurs in the traditional sense, many of them now act as regime architects, using their regulatory authority, technical expertise, and credit capital to guide institutional design in ways that reduce vulnerability and expand their diplomatic presence. In doing so, they demonstrate that the strategic value of small states increasingly lies not in symbolic leadership or reliance on multilateral support, but in their capacity to shape the procedural DNA of global governance itself (Lutmar, 2025).

Multilateral organizations, particularly the United Nations, the World Trade Organization, and regionally embedded regimes such as the European Union, the African Union, or ASEAN, provide small states with arenas in which formal equality of representation and procedural legitimacy can be leveraged to constrain the unilateralism of larger powers and advance normatively grounded foreign policy agendas. Through active participation in committees, voting procedures, and agenda-setting mechanisms, small states have been able to exercise influence that transcends their limited material power, often acting as brokers, mediators, or coalition-builders in contexts where consensus-based decision-making prevails.

Drawing on this institutional leverage, a growing number of small states have begun to specialize in highly technical regulatory areas where competence carries more weight than coercive capacity. For example, Singapore's leadership in maritime safety and port control regimes, Estonia's pioneering role in digital identification systems and cross-border e-governance interoperability, Luxembourg's and some Caribbean countries' authority in sustainable finance frameworks and green taxonomy, and Iceland's prominence in climate risk metrics and environmental monitoring illustrate how small states with technical expertise are increasingly shaping the international standards governing these areas (Lutmar, 2025).

Alongside these monitoring functions, several small states, such as Norway and Qatar, have expanded their influence by participating in peacebuilding and mediation initiatives, using diplomatic credibility and normative authority to shape conflict resolution processes (Harpviken and Barakat, 2018). Consequently, these states have garnered international public favor and cultivated soft power through astute public diplomacy initiatives (Alibabalu & Sarkhanov, 2023). Their influence is exerted through specialized committees, certification bodies, and rulemaking platforms where decisions are made based on technical credibility rather than geopolitical power. This specialization allows small states to enshrine their preferences in globally applied rules, often without overt political competition. By defining the criteria by which compliance is measured, they effectively distribute authority within global governance frameworks, ensuring that their strategic interests are maintained not through hard balancing but through soft regulatory power.

In sum, the multilateral arena serves not merely as a defensive shield against systemic marginalization, but as an active site of agency formation for small states. Through norm promotion, strategic alliances, and discursive interventions, small states are able to transcend material

limitations and assert themselves as consequential actors in shaping the rules, norms, and institutions that govern international life. This phenomenon challenges the conventional realist presumption that agency is coterminous with capability, offering instead a constructivist-inflected vision of power rooted in persuasion, legitimacy, and institutional embeddedness (Posazhennikova, 2023).

8 DISCUSSION: SMALL STATES IN AN UNCERTAIN WORLD.....

The contemporary global order confronts small states with an intricate blend of challenges and possibilities, especially in the Global South, where enduring legacies of dependency collide with the fluid forces of globalization. Far from mere bystanders on the periphery of world affairs, these states, especially in Latin America, the Caribbean, and Africa, are proving that scant material resources need not diminish their strategic weight. Actors such as Uruguay and Costa Rica illustrate how smaller actors can navigate a landscape riddled with power imbalances to bolster their independence (Lupel et al., 2024). Their stories imply that the trajectory of small states hinges less on shielding themselves from outside forces and more on artfully steering the web of mutual dependencies. Handled with foresight, this approach can transform economic fragility and geopolitical obscurity into springboards for enduring clout and norm authority on the world stage.

Building on this dynamic, the agency of small states in the Global South increasingly stems from their capacity to cultivate adaptive governance models that blend domestic resilience with outward-looking engagement. Their collective cooperation in areas such as innovation, sustainable development, and institutional reliability allows these states to move beyond structural constraints and exercise distinctive forms of influence within an international system historically tilted toward great powers. Panama's strategic deployment of its logistics and financial sectors, bolstered by the enduring global relevance of the Panama Canal, illustrates how small economies can convert geographic advantage and infrastructural capacity into diplomatic visibility amid asymmetrical power relations (Ruiz-Hernández, Berg, 2025). Likewise, Paraguay's growing focus on renewable energy diplomacy, particularly through its hydroelectric partnerships with Brazil and Argentina, underscores how small states can transform energy interdependence into leverage for regional influence (Berkhout, 2024). Together, these examples reveal that the strategic posture of small Latin American states lies not in opposing globalization but in reframing it as a vehicle for sustained participation in the normative and institutional environment of global governance.

Conversely, the intensification of systemic volatility, marked by geopolitical realignments, rising great power competition, and the securitization of domains once considered benign (e.g., data, health, environment), threatens to constrain the maneuverability of small states. Particularly troubling is the increasing use of economic statecraft, cyber intrusion, and disinformation campaigns by larger powers, which disproportionately affect states with limited governance adaptability and constrained

counter-coercion capacities (Balfour, Ülgen, 2024). Additionally, the retreat from rules-based multilateralism and the resurgence of transactionalism in international affairs could marginalize small states, whose leverage often depends upon the predictability and normative legitimacy of international institutions. Therefore, multilateralism and international institutions are keys in the future for the small states in uncertain world geopolitics.

Looking ahead, the role of small states in the global South is likely to depend on their ability to position themselves at the intersection of emerging global transformations such as digitalization, the green transition, and multipolarization. As technological infrastructure, data management, and climate adaptation become central to international legitimacy, small states that can institutionalize innovation, maintain policy coherence, and form transregional alliances will play a crucial role in shaping the moral and practical conditions of global governance. This may translate into a new generation of strategic partnerships that transcend traditional North-South hierarchies and lead to shared commitments to sustainability, equitable development, and digital governance. Ultimately, the future of small states will depend not on their capacity to emulate great powers, but on their ability to anticipate systemic change and adapt to credible visions for a more pluralistic world order.

Globalization has fundamentally reshaped the landscape of state sovereignty, imposing new constraints and redistributing influence across a wider range of actors. In this interconnected environment, individuals, transnational corporations, non-governmental organizations, and other private entities have increasingly become involved in international exchanges and decision-making processes, reducing the monopoly of state authority. As a result, states are forced to adopt proactive and cooperative mechanisms and reassess their traditional privileges. In effect, globalization has undermined the concept of absolute sovereignty and has required nation-states, especially smaller ones, to cooperate and develop adaptive strategies that reconcile domestic priorities with the requirements of a new global system.

Globalization has fundamentally reshaped the landscape of state sovereignty, imposing new constraints and redistributing influence across a wider range of actors. In this interconnected environment, individuals, transnational corporations, non-governmental organizations, and other private entities have increasingly become involved in international exchanges and decision-making processes, reducing the monopoly of state authority. As a result, states are forced to adopt proactive and cooperative mechanisms and reassess their traditional privileges. In effect, globalization has undermined the concept of absolute sovereignty and has required nation-states, especially smaller ones, to cooperate and develop adaptive strategies that reconcile domestic priorities with the requirements of a new global system (Long, 2017).

The present analysis is primarily conceptual, but gains further analytical depth when embedded in comparative examples that connect theory to the empirical realities of small states in different regions. The Estonian digital governance model demonstrates how technological

innovation can turn structural vulnerability into strategic advantage by enhancing administrative efficiency and cyber resilience, while Qatar's normative entrepreneurial practices, manifested through brokered diplomacy and the display of influence through global media platforms, demonstrate how soft power can effectively offset material and geographical asymmetries. Similarly, Singapore's comparative economic governance highlights the institutional agility that allows small states to maintain their competitiveness despite limited strategic depth, while Barbados' sustained multilateralism highlights the potential for institutional engagement to amplify the voices of smaller actors in the global order (UN, 2025). The extension of this framework to the Global South, Latin America and the Caribbean, such as Uruguay's commitment to multilateral rule of law, Costa Rica's environmental diplomacy and the participation of small Caribbean states in international institutions, demonstrates that small states' adaptation strategies are not geographically limited but are structurally shaped by the asymmetries of globalization. Collectively, these examples confirm that small states, through innovative governance, diplomatic sophistication and normative leadership, can not only reduce their inherent vulnerabilities but also reconceptualize agency and resilience as dynamic tools for survival and influence in the international system (Cooper; Shaw, 2009).

Expanding this conceptual framework further requires recognizing that the global environment is generating new arenas in which small states can exercise agency that was previously inaccessible. As geopolitical competition intensifies and global governance becomes increasingly issue-fragmented, opportunities emerged for smaller actors to insert themselves into specialized domains, ranging from climate adaptation financing and cybersecurity coordination to global health governance and normative standard-setting in emerging technologies. In these spaces, expertise, credibility, and institutional reliability often outweigh material capabilities, allowing small states to influence regulatory trajectories and shape discursive outcomes. As these domains expand, small states are poised not merely to adapt to structural asymmetries but to participate in the normative and institutional directions of the international system, thereby demonstrating that the future of global governance will be determined as much by agile innovators as by traditional great powers (Long, 2017).

In general, although the sovereignty of today's states has been limited by globalization in most areas, especially the Internet and the virtual world, this does not mean the end of the age of states. It means that nation-states continue to operate as the most important actors in the international system. In doing so, they must modernize themselves by abandoning some of their old habits in the economic, political, and social fields. While some nation-states carry out this modernization within the framework of the democratic system and in a timely manner, others do so with delay. While nation-states that can keep up with globalization can maintain their existence by restructuring their spheres of sovereignty, nation-states that try to resist it are weakened and weakened in the face of the international system. The task of national states here is not to wait to benefit from the opportunities provided by globalization without doing

anything, but to try to conduct this competition on equal terms, to protect themselves from the harms of globalization and, if necessary, even to shape the concept of sovereignty in line with the interests of the country. As a result, although the nation-state, which has been the main political actor since the French Revolution, still exists, it has lost many of its foundations, has largely lost its sovereign authority in the classical sense, and has undergone significant transformation in the process of globalization.

9 SUGGESTIONS

9.1 Leveraging institutional and organizational power

Small states can increase their influence by actively shaping the agendas of international and regional organizations. By promoting rule-of-law mechanisms, developing protective norms, and advancing regulatory frameworks, they can reduce asymmetries with larger powers. For example, building coalitions of like-minded states or leading norm-setting initiatives allows them to protect their sovereignty through institutional rather than material means.

9.2 Investing in digital and artificial intelligence capacities

Given the digitization of global power structures, small states should prioritize investments in artificial intelligence, cybersecurity, and data governance. By developing digital infrastructure and AI-based innovation hubs, they can create comparative advantages that overcome material constraints while securing critical infrastructure from external vulnerabilities.

9.3 Expanding Specialized Diplomacy

Small countries can specialize in subject areas such as climate change, maritime governance, humanitarian aid, or digital ethics, positioning themselves as essential actors in global debates. This form of “specialized diplomacy” allows them to wield influence disproportionate to their size.

9.4 Building strategic partnerships and networks

Rather than aligning exclusively with a single great power, small states should build flexible networks across regions and organizations, thereby reducing dependency and increasing bargaining power.

9.5 Prioritizing human capital and knowledge-based economies

Investing in education, innovation, and knowledge production enables small countries to rely on intellectual and normative influence. By transforming themselves into laboratories of policy innovation, they can become global authorities in specialized areas.

10 CONCLUSION

The preceding analysis has sought to illuminate the recently emerged transformations that globalization has imposed upon the structural conditions, strategic behavior, and survival imperatives of small states in the post-Cold War international system. It has become abundantly clear that traditional conceptions of state power, predicated predominantly on material capabilities, territorial expanse, and geostrategic leverage, are increasingly inadequate for capturing the operational realities of small states in a world characterized by transnational interdependence, epistemic fluidity, and normative contestation. As globalization accelerates the diffusion of power across non-territorial domains, digital, ideational, financial, and informational, small states are compelled to adopt not only their external strategies but also the very meaning of agency, autonomy, and resilience within a new complex world.

The synthesis of the empirical and theoretical ideas across this study suggests that small states must continuously negotiate the dual logics of vulnerability and opportunity. While globalization undeniably exposes them to economic volatility, cyber threats, and strategic coercion by more powerful actors, it simultaneously offers platforms through which they can amplify their influence, project normative authority, and engage in agile, issue-specific diplomacy. Hence, survival and relevance in this context are not reducible to defensive posturing or alignment-seeking alone; rather, they require proactive forms of agency, ranging from norm entrepreneurship and institutional coalition-building to digital innovation and strategic narrative construction.

Future research should explore the conceptual evolution and practical manifestations of digital sovereignty as a critical dimension of small state autonomy in the 21st century, particularly as issues of data governance, algorithmic control, and cybersecurity increasingly intersect with national security. Likewise, the growing salience of minilateralism, issue-based, flexible, and often informal cooperation among small groups of states, warrants systematic examination, as it presents a potentially transformative alternative to the constraints of formal multilateralism. Finally, greater scholarly attention must be devoted to adaptive governance models that emphasize anticipatory capacity, institutional elasticity, and cross-sectoral integration, all of which are indispensable for small states surviving in a global order surrounded by persistent uncertainty, systemic disruption, and normative flux. In sum, small states should not be defined solely by perceptions of weakness or passivity. Rather, they demonstrate strategic agency by adapting to challenges, reshaping power dynamics, and maintaining relevance in an increasingly interconnected yet fragmented global order.

In light of the research questions and guiding hypothesis, this analysis substantiates the argument that small states, while structurally constrained in an international system dominated by larger powers, have not been reduced to mere passivity or dependency; rather, they are actively aligning their survival strategies with global changes, taking advantage of the fluid and multidimensional opportunities afforded by

globalization. Thus, the evidence suggests that material power, while still relevant, no longer serves as the exclusive determinant in world politics. Instead, survival and influence increasingly depend on the ability of small states to exercise agency through adaptive governance, issue-based coalitions, and the creation of strategic positions that allow them to transcend traditional vulnerabilities. Thus, the hypothesis that survival is less dependent on mere size or material capability and more tied to institutional innovation, strategic flexibility, and normative engagement is confirmed. By embracing multilateralism, pursuing digital governance, and advancing normative agendas in international forums, small states such as Singapore, the UAE, and Qatar have not only reduced asymmetry vis-à-vis great powers but have also positioned themselves as active participants in shaping global norms and practices. This suggests that the logic of small state behavior is not reducible to reactive alignment or defensive shielding, but rather reflects proactive engagement with the structural changes of globalization.

REFERENCES

- ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. **The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR at its Centenary**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- ALIBABALU, Sayyad Sadri; SARKHANOV, Teynur. **Iran's public diplomacy and religious soft power in Africa**. *Politics and Religion Journal (Political science of religion)* 2, 2023, p. 411-433. Disponível em: <https://doi.org/10.54561/prj1702411a>. Acesso em: 23 June 2025.
- ARENG, Liina. **Lilliputian States in Digital Affairs and Cyber Security**. NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCD COE), 2014.
- BAGIR, Muharrem. **Globalization's Challenge to Nation-State Sovereignty and Conflicts in the Middle East**. *Nous Academy Journal*. p. 66–80. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13920057>. Acesso em: 27 June 2025.
- BAKER, Kerry. **Independence, interdependence and flexible sovereignty in the small states of the Pacific**. *Small States & Territories*, 4(2), p. 369–374. 2021.
- BALDACCHINO, Godfrey; WIVEL, Anders. **Small states: Concepts and theories**. In Godfrey Baldacchino and Anders Wivel (Eds.), *Handbook on the politics of small states*(pp. 3–20). Edward Elgar Publishing, 2020.
- BALFOUR, Rosa; x ÜLGEN, Anders. **Geopolitics and Economic Statecraft in the European Union**. Carnegie Endowment for International Peace, 2024.
- BARTELSON, Jens. **A Genealogy of Sovereignty**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- BERKHOUT, Pelle. **The role of Brazilian consensual hegemony in the Itaipu hydropower dam renegotiation**. *E-International Relations*, 2024. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2024/07/07/the-role-of-brazilian-consensual-hegemony-in-the-itaipu-hydropower-dam-renegotiation/>. Acesso em: 7 July 2025.
- BOURBEAU, Philippe. **Resilience and international politics: Premises, debates, agenda**. *International Studies Review* 17(3), p. 374-395. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/misr.12226>. Acesso em: 9 June 2025.
- BRAUN, Benjamin; SCHINDLER, Sebastian; Wille, Tobias. **Rethinking agency in International Relations: performativity, performances and actor-networks**. *J Int Relat Dev* 22, p. 787–807. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41268-018-0147-z>. Acesso em: 4 August 2025.
- BRIGUGLIO, Lino. **A vulnerability and resilience framework for small states**. In Bynoe-Lewis, D. (Ed.), *Building the resilience of small states: a revised framework*, p. 1-102. London: Commonwealth Secretariat, 2014.

BRIGUGLIO, Lino. **Economic Growth of Small Developing States – A Literature Review**. IEO Background Paper BP/22-01/12, Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund, 2022.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CARMICHAEL, Logan. **Lessons from small and highly-digitalised Estonia: Decision-making in the aftermath of cybersecurity crises**. Internet Policy Review, 14(3), 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.14763/2025.3.2028>. Acesso em: 15 October 2025.

CHEANG, Bryan; LIM, Hanniel. **Institutional diversity and state-led development: Singapore as a unique variety of capitalism**. Structural Change and Economic Dynamics 66, p. 207–218. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2023.07.007>. Acesso em: 23 July 2025.

COOPER, Andrew F.; SHAW, Timothy M. **The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience**. Palgrave Macmillan, 2009.

DEIBERT, Ronald. **Parchment, printing, and hypermedia: Communication in world order transformation**. New York: Columbia University Press, 1997.

FAUDE, Benjamin, and John Karlsrud. **The institutional dynamics of global governance in hard times: Innovation or decline?** Ethics & International Affairs 39(2), p. 114-129. 2025.

FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man**. Free Press, 1992.

GADDIS, John Levis. **The Cold War: A New History**. London: Penguin Books, 2005.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2004.

HARDY, Andrew. **Estonia's digital diplomacy: Nordic interoperability and the challenges of cross-border e-governance**. Internet Policy Review 13(3), 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.14763/2024.3.1785>. Acesso em: 20 July 2025.

HARPVIKEN, Kristian Berg; BARAKAT, Sultan. **Comparing Qatari and Norwegian Models of Small State Conflict Mediation**. PRIO Paper. Oslo: PRIO, 2018.

HELD, David; MCGREW, Anthony G.; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. **Global transformations: Politics, economics and culture**. Stanford University Press, 1999.

INGEBRITSEN, Christine. **Scandinavia in World Politics**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence: World politics in transition**. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

KRASNER, Stephen D. **Sovereignty: Organized Hypocrisy**. Princeton University Press, 1999.

KUULMANN, Anna. **Digital Symphony: Assessing the Synergy of Digital Development and Nation Branding on a Country's Global Standing**. Master's Thesis, Tallinn University of Technology, 2024.

LI, Tony Yuan. **Asymmetry in the Digital Age: Cyber Deterrence Strategies for Small States**. Journal of Strategic Security 17(4), 2024, p. 71-88. Disponível em: <https://doi.org/10.5038/1944-0472.17.4.2268>. Acesso em: 11 July 2025.

LONG, Tom. **Small States, Great Power? Gaining Influence through Intrinsic, Derivative, and Collective Power**. International Studies Review, 19(2), p. 185–205. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/isr/viw040>. Acesso em: 20 August 2025.

LUPEL, Adam; PITAKDUMRONGKIT, Kaewkamol; NG, Joel. **Small States and the Multi-lateral System: Transforming Global Governance for a Better Future**. International Peace Institute, 2024.

LUTMAR, Carmela. **Perspective Chapter: Small States – A New Research Agenda**. IntechOpen. 2025.

MAASS, Matthias. **The elusive definition of the small state**. International Politics, vol. 46(1), p. 65–83. 2009.

MARAK, Sunanda. **X-Road Technology: A digital backbone of Estonia's Cyber security and DPI**. Future Shift Labs, 2025. Disponível em: <https://futureshiftlabs.com/x-road-technology-a-digital-backbone-of-estonias-cyber-security-and-dpi/>. Acesso em: 8 December 2025.

POSAZHENNIKOVA, Anna. **Small States in Multilateral Negotiations: Actorness Increase Strategies**. 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4673850>. Acesso em: 17 June 2025.

RUIZ-HERNÁNDEZ, Carlos; BERG, C. Ryan. **Panama's port lawsuits reshape great power competition in the Americas: The Mulino Doctrine in action**. Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2025. Disponível em: <https://www.csis.org/podcasts/audio-briefs/panamas-port-lawsuits-reshape-great-power-competition-americas-mulino>. Acesso em: 20 December 2025.

SADRI ALIBABALU, Sayyad. **The Relationship between Economy and Foreign Policy: The Case of Iran (2011-2016)**. In *Traders International Trade Academic Journal* 1(1), 2018, p. 66-76.

SADRI ALIBABALU, Sayyad. **Turkey's security policy towards Northern Syria and Iraq amid regional chaos (2011-2019)**. *Bilig* 102, 2022, p. 147-170. Disponível em: <https://doi.org/10.12995/bilig.10207>. Acesso em: 15 May 2025.

SAMARDŽIJA, Višnja; ŠABI, Senada Šelo. Security challenges in the Western Balkans: Building 'soft' security after conflict. In ARCHER, Clive, BAILES, Alyson J. K.; WIVEL, Anders (Eds.). **Small States and International Security: Europe and Beyond** (130-148). London: Routledge, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781315798042>. Acesso em: 25 August 2025.

SEYIDBAYLI, Toghrul. **U.S. Withdrawal from Afghanistan and Realignment of Eurasian Rival Powers**. *Journal of Strategic Security* 18(2), 2025, 215-239. Disponível em: <https://doi.org/10.5038/1944-0472.18.2.2499>. Acesso em: 26 November 2025.

TAN, Eugene E.G. **A Small State Perspective on the Evolving Nature of Cyber Conflict: Lessons from Singapore**. *PRISM Futures*, 8(3), 2020, p. 158-171.

TAYLOR, Frank F. **Whose world order? Cuba vs. Pax Americana in the Persian Gulf**. *Socialism and Democracy* 10(1), p. 21-45. 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/08854309608428175>. Acesso em: 23 June 2025.

THORHALLSSON, Baldur. **Small states and shelter theory: Iceland's external affairs**. Routledge, 2018.

TONON, Clément. **GovTech, the New Frontier in Digital Sovereignty**. French Institute of International Relations (Ifri), 2020. Disponível em: https://www.ifri.org/sites/default/files/migrated_files/documents/atoms/files/tonon_govtech_digital_sovereignty_2020.pdf. Acesso em: 2 June 2025.

UN. **Sustainable Development Report 2025**. The Sustainable Development Report, 2025. Disponível em: <https://dashboards.sdgindex.org/chapters/>. Acesso em: 20 November 2025.

UNDP. **Small Island Digital States: How digital can catalyse SIDS development**. New York: UNDP Global SIDS Team, 2024.

VAICEKAUSKAITĖ, Živilė Marija. Security Strategies of Small States in a Changing World. *Journal on Baltic Security*, 3(2), 2017, p. 7-15. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/jobs-2017-0006>. Acesso em: 2 May 2025.

WENDT, Alexander. **Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics**. *International Organization* 46(2), p. 391-425. 1992.

WIJAYA, Trissia; LIAO, Jessica, C; BAIK, Ewon; KATADA, Saori N. **Pivotal Power of Small States to Save the International Liberal Economic Order: The Case from East Asia**. *The Pacific Review* 38(2), p. 285-316. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09512748.2024.2369700>. Acesso em: 12 May 2025.

WIVEL, Anders; BAILES, Alyson J.K. and ARCHER, Clive. Setting the scene: Small states and international security. In ARCHER, Clive, BAILES, Alyson J. K.; WIVEL, Anders (Eds.). **Small States and International Security: Europe and Beyond**. P. 3-25. London: Routledge, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781315798042>. Acesso em: 9 September 2025.

WU, Pong Soon. **The Strategic Use of Artificial Intelligence by Small States**. Rajaratnam School of International Studies (RSIS), 2025. Disponível em: <https://rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/the-strategic-use-of-artificial-intelligence-by-small-states/>. Acesso em: 17 October 2025.



Mulheres e Guerra: Lições sobre uma Realidade Ocultada

Women and War: Insights into a Hidden Reality

Mujeres y guerra: aprendizajes sobre una realidad oculta

Ana Laura Baia de Moraes¹

Thaís Vieira²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13.n2.p236

Enviado em: 13 de novembro de 2025

Aceito em: 16 de março de 2026

RESUMO

Esta resenha analisa a obra *Twelve Feminist Lessons of War* (2023), da teórica feminista Cynthia Enloe. O tema central é o impacto do militarismo sobre os corpos femininos e a necessidade de uma lente de gênero para compreender como o militarismo atravessa violentamente a vida de mulheres, crianças e populações LGBTQUIA+. O objetivo do texto é examinar, a partir de uma abordagem crítica, as doze lições propostas pela autora, que desafiam a invisibilidade das mulheres nas narrativas de guerra e discutem a militarização. Ademais, propõe-se um diálogo com a antropóloga argentina Rita Segato, dadas suas contribuições acerca da violência no Sul Global e de sua relação com a masculinidade. Destaca-se que, embora a obra de Enloe seja indispensável pela fluidez e pela riqueza de casos práticos, apresenta lacunas quanto à formalização metodológica e à integração de perspectivas latino-americanas. Por fim, ressalta-se a originalidade do livro ao convocar uma construção coletiva de novos saberes feministas, reafirmando que a compreensão da guerra é indissociável das dinâmicas de gênero que a tornam possível.

Palavras-chave: Militarismo; Gênero; Relações Internacionais; Cynthia Enloe; Feminismo.

ABSTRACT

This review analyzes the work *Twelve Feminist Lessons of War* (2023), by feminist theorist Cynthia Enloe. The central theme is the impact of militarism on female bodies and the need for a gender lens to understand how militarism violently permeates the lives of women, children, and LGBTQIA+ populations. The objective of this text is to examine, through a critical approach, the twelve

1. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal de Goiás (UFG). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: analauramoraicontato@gmail.com. ORCID: 0009-0004-2630-1802.

2. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Bacharela em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Bolsista de Pós-doutorado Capes no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal de Goiás, código de financiamento 001. E-mail: thaisvieirari@gmail.com. ORCID: 0000-0002-9524-4141.

lessons proposed by the author, which challenge the invisibility of women in war narratives and discuss militarization. Furthermore, a dialogue is proposed with the Argentine anthropologist Rita Segato, given her contributions regarding violence in the Global South and its relationship with masculinity. It is noted that, although Enloe's work is indispensable for its fluidity and richness of practical cases, it presents gaps regarding methodological formalization and the integration of Latin American perspectives. Finally, the review highlights the book's originality in calling for a collective construction of new feminist knowledge, reaffirming that the understanding of war is inseparable from the gender dynamics that make it possible.

Keywords: Militarism; Gender; International Relations; Cynthia Enloe; Feminism.

RESUMEN

Esta reseña analiza la obra *Twelve Feminist Lessons of War* (2023), de la teórica feminista Cynthia Enloe. El tema central es el impacto del militarismo sobre los cuerpos femeninos y la necesidad de una lente de género para comprender cómo el militarismo atraviesa violentamente la vida de las mujeres, niños y poblaciones LGBTQIA+. El objetivo del texto es examinar, desde un enfoque crítico, las doce lecciones propuestas por la autora, las cuales desafían la invisibilidad de las mujeres en las narrativas de guerra y discuten la militarización. Además, se propone un diálogo con la antropóloga argentina Rita Segato, dadas sus contribuciones sobre la violencia en el Sur Global y su relación con la masculinidad. Se destaca que, si bien la obra de Enloe es indispensable por su fluidez y riqueza de casos prácticos, presenta lagunas en cuanto a la formalización metodológica y la integración de perspectivas latinoamericanas. Por último, se resalta la originalidad del libro al convocar una construcción colectiva de nuevos saberes feministas, reafirmando que la comprensión de la guerra es indisoluble de las dinámicas de género que la hacen posible.

Palabras claves: Militarismo; Género; Relaciones Internacionales; Cynthia Enloe; Feminismo.

Cynthia Enloe é uma ativista feminista, teórica e referência indispensável nos estudos feministas de Relações Internacionais. Atualmente, atua como professora e pesquisadora na *Clark University*, no departamento de Sustentabilidade e Justiça Social. O mais recente dos seus 15 livros publicados, *Twelve Feminist Lessons of War*, publicado em 2023 pela *University of California Press*, possui a mesma fluidez do seu clássico livro *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics* (Enloe, 1990), sendo um grande compilado dos aprendizados e *insights* que a autora acumulou ao longo da sua vida se dedicando a estudar como o militarismo atravessa os corpos femininos.

Publicado em inglês um ano após o início da guerra entre Rússia e Ucrânia, a autora, com muita sensibilidade, dedica seu livro às feministas ucranianas – as quais posteriormente recebem um capítulo onde a autora explicita os ensinamentos que essas mulheres nos deixam em contexto de guerra. Já no prefácio, Enloe explica de forma clara o propósito da obra: ela não está trazendo doze lições feministas sobre a guerra para transformar em militares de alta patente, mas sim para podermos expandir as percepções sobre as guerras a partir de uma lente de gênero e compreender como essas guerras afetam violentamente a vida de mulheres, crianças e populações LGBTQIA+. Dessa forma, a autora defende que “se

não prestarmos séria atenção às complexidades das ideias e experiências em tempos de guerra de diversas mulheres, nós arriscamos perder – ou compreender de forma errônea – as causas e consequências das guerras”³ (Enloe, 2023, p. 2, tradução nossa).

Assim, suas doze lições não são fruto de um ano ou dois de pesquisa, mas de uma vida inteira observando atentamente e, especialmente, conversando com outras mulheres que também estavam observando atentamente o mundo ao seu redor. Este fato contribui para que a autora traga uma vasta lista de referências e notas de rodapé valiosíssimas, com vivências e estudos de casos plurais, trazendo à luz casos e pesquisas, tanto mais conhecidos – como, por exemplo, os escândalos dos capacetes azuis mencionados no quarto capítulo –, quanto aqueles pouco impulsionados pelo *mainstream*. Suas doze lições são, na verdade, um convite para que possamos refletir sobre nossas experiências e dedicar um olhar cuidadoso a experiências divergentes, para que seja uma construção coletiva crescente.

Portanto, façamos um passeio pelas lições elaboradas no volume, embora a densidade dos capítulos não permita que somente seus títulos sejam mencionados. Em primeiro lugar, Cynthia Enloe aponta que as guerras das mulheres não são as guerras dos homens, uma vez que mulheres e homens vivenciam a guerra de formas diferentes, visto que mesmo na guerra as mulheres estão sobrecarregadas por trabalhos desvalorizados e invisibilizados. Assim, a autora defende que a guerra antecede o primeiro disparo, na verdade ela sempre é precedida por condições de desigualdade. Na segunda lição, a autora nos ensina que toda guerra é travada em um contexto histórico inerentemente permeado pela variável gênero. Neste sentido, todos os detalhes que constroem uma guerra são genderizados, os meios de comunicação são genderizados, o acesso aos recursos é genderizado, o capital é genderizado. Partir desse pressuposto permite que vejamos padrões, decisões e cálculos deliberados onde antes havia somente “consequências inevitáveis” e “efeitos colaterais”. “A guerra é um inferno. A guerra é um inferno genderizado. A guerra é um inferno genderizado dentro de uma história genderizada em curso”⁴ (Enloe, 2023, p. 32, tradução nossa).

Terceira lição: fazer homens lutarem não é tão fácil assim, uma vez que envolve acesso à informação, dinheiro, treinamento e, especialmente, uma intensa construção social da masculinidade como sendo algo atrelado ao militarismo. Assim, o elo forte entre o militarismo e a masculinidade é forjado não somente pelo Estado, mas pelo apoio civil, incluindo as mulheres – mães e esposas, por exemplo –, o que faz com que possam ser também vozes de contestação. Como consequência, entender a guerra é compreender as dinâmicas de gênero que a torna possível. A quarta lição, por sua vez, ensina que as mulheres soldadas não configuram um tipo de libertação, visto que há uma permissão de que as mulheres adentrem somente espaços que os homens julgam apropriados, explorando

3. If we do not pay serious attention to the complexities of diverse women's ideas and wartime experiences, we risk missing – or misunderstanding – the causes and consequences of wars. (Enloe, 2023, p. 2).

4. War is hell. War is a gendered hell. War is a gendered hell in ongoing gendered history (Enloe, 2023, p. 32).

convenientemente as contribuições das forças de trabalho feminina, porém mantendo o privilégio masculino acima das necessidades femininas.

Na quinta lição, Enloe (2023) demonstra que mulheres como insurgentes armadas oferecem advertências feministas, uma vez que estas fazem esforços e sacrifícios para se juntar a forças anti-coloniais e anti-ditatoriais e então, ao reestabelecer lideranças e partidos, são deixadas completamente de fora. Nenhum levante organizado por homens será contra o patriarcado, logo, o fim do privilégio masculino será sempre postergado. Tal leitura realizada pela autora vai ao encontro do que Segato (2022, p. 37) propõe ao dizer que “nenhum patriarcado fará a revolução”, onde a autora argentina argumenta que os homens não abrirão mão de seus privilégios em prol de construir conjuntamente os direitos das mulheres, uma vez que a relação entre homens e mulheres é pautada numa lógica de donidade, em que os homens se configuram enquanto donos da vida. A sexta lição informa que feridos importam, e os feridos possuem gênero. Dedicar atenção aos feridos é expandir a visão sobre as reais consequências da guerra e entender mais sobre a dor que vem com a guerra – além de chamar à atenção para o fato de que esses feridos serão cuidados por alguém, que mais uma vez serão em maioria mulheres com o trabalho completamente invisibilizado. E toda essa invisibilização nos faz pensar que os custos de uma guerra são menores do que realmente são.

Na sétima lição a autora discorre sobre a necessidade de tornar os estupros em tempos de guerra visíveis e tratá-los como o crime gravíssimo que realmente são, pois somente por meio de investigações individuais dos abusos sexuais e do mapeamento de possíveis padrões desses atos, será possível contabilizar e responsabilizar os abusadores. Neste sentido, podemos pensar nas próprias violências sexuais infringidas contra as mulheres guerrilheiras nas ditaduras latino-americanas, seja no Chile – como a própria Enloe exemplifica no livro –, na Argentina, no Brasil, entre outros diversos países que possuíram os mesmos padrões de punição sobre corpos femininos, impedindo que esses estupros possam ser considerados meros efeitos colaterais da guerra dos homens. O estupro em tempos de guerra, de conflito, é sistemático e tem o papel de comunicar uma mensagem, como abordaremos mais a frente.

A oitava lição discutiu como as feministas seguem se organizando enquanto a guerra está em ebulição, uma marca dos movimentos sociais feministas ao longo da história que pode ser exemplificado através da mobilização em torno do Primeiro Congresso Mundial Feminino pela Paz, que ocorre em 1915, e delineou as bases do que hoje é conhecida como Política Externa Feminista. Mesmo em tempos de guerra as mulheres seguem se organizando, traçando estratégias e desenvolvendo seus pensamentos. A nona lição nos traz as consequências da guerra para as gerações vindouras, visto que as consequências da guerra podem se refletir por diversas gerações. Ao dizer “após a guerra suas necessidades serão priorizadas”, pode-se compreender que o “depois” é uma zona temporal patriarcal⁵ (Enloe, 2023, p. 121), o que de certa forma pode se comunicar

5. “Later” is a patriarchal time zone (Enloe, 2023, p. 121).

também com o quinto capítulo. Ao definir um período como “pós-guerra”, não somente falamos que se trata de um período após a guerra, mas que segue sendo definido em torno da guerra prévia. Pensar em pós-guerra, é ouvir os silêncios e trabalhar a memória, compreender quais serão as lições de guerra, evitando que seja um simples processo de colocar tudo debaixo do tapete e arrumar a casa superficialmente para receber visitas – ou investidores.

A décima lição demonstra como a militarização começa em tempos de paz, sendo um lento progresso ao longo do tempo, em camadas muito sutis, em um conjunto de ideias distintas e até mesmo contraditórias. Assim, para entender a militarização, é preciso entender como garotas e mulheres se tornam militarizadas, não em processo de julgamento, mas de real interesse nessas vivências e nesses processos. Décima-primeira lição: as feministas ucranianas têm lições a nos ensinar sobre a guerra, em que Enloe (2023) traz à luz não somente a guerra russo-ucraniana, mas a ampla participação de ucranianas em guerras ao longo da história, como na I e II Guerra Mundial. Este capítulo pode ser considerado quase como um estudo de caso da oitava lição, de como as feministas ucranianas seguiram se organizando, reconhecendo seus esforços em buscar ajudar mulheres e crianças a estarem seguras, reduzir as consequências devastadoras da guerra e atrair solidariedade e apoio.

Por último, Enloe traz a sua décima-segunda lição, onde defende que lições feministas são para todo mundo. É uma espécie de reflexão, mas também um convite para pensarmos as guerras em outros termos e desenvolvermos nossas próprias lições, sempre em movimento. Inclusive, ela dá uma pista do que poderia ser a décima-terceira lição: é preciso se colocar no lugar dessas mulheres e meninas, ser solidárias e nos mobilizarmos. Portanto, como ilustrado, a cada capítulo é como se todo um universo estivesse sendo revelado, com riqueza de detalhes e elucidando questões impensadas, ao invés de trazer simples ramificações de um mesmo ponto observado.

O livro é muito rico, bem escrito e organizado, porém falha ao deixar de acrescentar uma perspectiva de violência contra a mulher oriunda do Sul Global que dialoga diretamente com a proposta do livro, como as obras da antropóloga argentina Rita Laura Segato, referência em estudos sobre masculinidade e violência, o que faremos, abraçando seu convite a pensar em outras lições e encararmos suas lições como algo em movimento. É possível traçar inúmeros diálogos entre as autoras, seja pensando em questões pontuais apresentadas no livro de Enloe, ou para expandir a própria ideia de guerra. No primeiro caso, podemos mencionar as ponderações sobre o que leva os homens a ir à guerra, e sua análise sobre o estupro em tempos de guerra, considerando que a Segato possui amplas teorizações.

Nesse sentido, Segato em seu livro *“La guerra contra las mujeres”* compila algumas de suas formulações sobre tal tópico:

1) la expresión “violencia sexual” confunde, pues aunque la agresión se ejecute por medios sexuales, la finalidad de la misma no es del orden de lo sexual sino del orden del poder; 2) no se trata de agresiones originadas en la pulsión libidinal traducida en deseo de satisfacción sexual, sino que la libido se orienta aquí al po-

der y a un mandato de pares o cofrades masculinos que exige una prueba de pertenencia al grupo; 3) lo que refrenda la pertenencia al grupo es un tributo que, mediante exacción, fluye de la posición femenina a la masculina, construyéndola como resultado de ese proceso; 4) la estructura funcional jerárquicamente dispuesta que el mandato de masculinidad origina es análoga al orden mafioso; 5) mediante este tipo de violencia el poder se expresa, se exhibe y se consolida de forma truculenta ante la mirada pública, por lo tanto representando un tipo de violencia expresiva y no instrumental. (Segato, 2016, p. 10).

Um outro ponto de crítica que pode ser abordado em relação à obra analisada diz respeito à lacuna da metodologia presente no texto. Como o objetivo do texto é teorizar a experiência das mulheres na guerra, a ausência de uma metodologia que evidencie como foi feita a coleta e a análise de dados deixa dúvidas a respeito de como o argumento foi construído. A falta de descrição dos aportes metodológicos utilizados deixa dúvidas para o leitor que pretende empreender pesquisas na área, visto que os dados e evidências coletados, pelo que demonstra o texto, não apresenta uma estruturação única, podendo ter sido reunidos de várias formas diferentes. Esta, inclusive, é uma crítica que se faz aos trabalhos referentes às disciplinas de Relações Internacionais no Brasil, que em geral carecem de metodologias bem delimitadas, especialmente, quando se trata de trabalhos referentes que utilizam uma metodologia qualitativa.

Recomendamos que seja feita uma leitura crítica do texto apresentado, considerando as inovações que a autora faz ao trazer os aspectos que podem ser apreendidos da vivência das mulheres na guerra e os debates que podem ser suscitados a partir das discussões apresentadas. Contudo, há que se estar atento para os déficits ou omissões metodológicas que o texto apresenta. Acreditamos que essa falta de uma metodologia explícita fragiliza o argumento, mas não o invalida como um todo. Com muita originalidade, Enloe (2023) nos apresenta um livro que traz considerações muito difíceis, mas com uma linguagem clara e acessível, contando com um acervo surpreendente e muito bem fundamentado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ENLOE, Cynthia H. **Bananas, Beaches & Bases: Making Feminist Sense of International Politics**. 1. ed. Berkeley: University of California Press, 1990.
- ENLOE, Cynthia H. **Twelve feminist lessons of war**. Oakland, California: University of California Press, 2023.
- SEGATO, Rita Laura. **Cenas de um pensamento incômodo: gênero, cárcere e cultura em uma visada decolonial**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2022.
- SEGATO, Rita Laura. **La guerra contra las mujeres**. Madrid, España: Traficantes de Sueños, 2016.