



ISSN: 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

VOLUME 11 | NÚMERO 55 | JUL./SET. 2020



The title 'CONJUNTURA AUSTRAL' is centered and features a decorative graphic behind it. This graphic consists of several overlapping, wavy lines in shades of purple, blue, green, and yellow. To the right of the title, there are several small, stylized star or asterisk symbols of varying sizes.

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

ISSN 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

Foco e Escopo

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* recebe contribuições em fluxo contínuo, na forma de Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, escritos em português, inglês ou espanhol. Ela publica trimestralmente produções originais cuja temática se situe na grande área das Relações Internacionais, com ênfase em temas pertinentes aos países do Sul Global, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas das Relações Internacionais, especialmente as agendas de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

Nesse sentido, submissões que não sejam centradas em fenômenos internacionais ou transfronteiriços, definidos como pertencentes à agenda de estudos internacionais, são consideradas como fora do escopo da publicação.

Objetivo

O objetivo principal da *Conjuntura Austral* é publicar as mais recentes, inovadoras e relevantes contribuições no campo das Relações Internacionais, tendo como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais. A *Conjuntura Austral* mantém um padrão de alta qualidade e os critérios primordiais para avaliar contribuições são a relevância e a qualidade científica dos trabalhos.

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* ressalta que as opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus(as) respectivos(as) autores(as).

Nossa História

A *Conjuntura Austral* foi criada em 2010, fruto de um ambicioso projeto de divulgar o conhecimento científico produzido pelo e sobre os países em desenvolvimento, que refletia não apenas a consolidação e a força da área de Relações Internacionais, mas também a realidade de transformação vivenciada pelas relações internacionais no período.

Ao completar cinco anos, a Revista passou por uma renovação, adotando uma nova identidade visual e um novo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando sua vocação para a divulgação de pesquisas sobre Ásia, África e América Latina – sem, contudo, afastar-se do diálogo com o Norte, pois é impossível pensar o Sul Global sem pensar o próprio Global. O símbolo do Cruzeiro do Sul, assim, permaneceu como sua marca referencial, significativa para os navegadores austrais desde a época dos descobrimentos da era moderna.

Ao longo de seus dez anos de existência, a *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicou mais de 320 artigos de cerca de 370 autores diferentes, contando para isso com a colaboração voluntária de mais de 450 pareceristas. Nesse período, a revista foi acessada por mais de 100.000 pessoas diferentes, em mais de 130 países.

Focus and Scope

Conjuntura Austral: Journal of the Global South receives contributions in a continuous flow, in the form of Scenario Analysis pieces, Research Articles, and Book Reviews, written in Portuguese, English or Spanish. It issues original scientific works whose theme falls within the broad area of International Relations, with an emphasis on topics relevant to the countries of the Global South. With Africa, Asia, and Latin America as the geographical area of coverage, its main focus is on the major themes of international relations, especially issues of security, diplomacy, and development.

Contributions that are not centered on international or cross-border phenomena, defined as belonging to the international studies agenda, are considered outside the scope of the publication.

Objective

The main objective of *Conjuntura Austral* is to publish the most recent, innovative, and relevant contributions in the field of International Relations. Its target audience is composed of researchers, specialists, graduate students, and undergraduate students in the field of International Relations. *Conjuntura Austral* maintains a high-quality standard whereby the relevance and scientific quality of the submissions are the primary criteria for evaluating contributions.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South emphasizes that the opinions expressed in the articles are the sole responsibility of their respective authors.

Our History

Conjuntura Austral was created in 2010, as the result of an ambitious project to disseminate scientific knowledge produced by and about developing countries. It reflected not only the consolidation and strength of the International Relations area but also the reality of transformation experienced by international relations during this period.

On its fifth birthday, the Journal underwent a renovation, adopting a new visual identity and a new subtitle, *Journal of the Global South*. The Journal, therefore, reaffirmed its vocation for the dissemination of research on Asia, Africa, and Latin America – without, however, abandoning the dialogue with the North, since it is impossible to think of the Global South without thinking of the Global North. The Southern Cross constellation thus remained our reference symbol, extremely relevant to the southern sailors since the time of the discoveries in the modern era.

Throughout this decade, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* has published more than 320 articles by around 370 authors, with the voluntary collaboration of more than 450 reviewers. During this period, the journal articles were read by more than 100,000 different people, in more than 130 countries.

Enfoque y alcance

Conjuntura Austral: Journal of the Global South recibe contribuciones en un flujo continuo, en forma de Análisis de Coyuntura, Artículos de Investigación y Reseñas Bibliográficas, escritos en portugués, inglés o español. Publica producciones originales cuya temática se encuentre dentro del campo amplio de las Relaciones Internacionales, con énfasis en temas relevantes para los países del Sur Global, teniendo como área geográfica de cobertura a África, Asia y América Latina, en la perspectiva de los principales temas de las relaciones internacionales, especialmente las agendas de seguridad, diplomacia y desarrollo.

En este sentido, los artículos remitidos que no se centren en fenómenos internacionales o transfronterizos, definidos estos como parte de la agenda de los estudios internacionales, se consideran fuera del alcance de la publicación.

Objetivo

El objetivo principal de *Conjuntura Austral* es publicar las contribuciones más recientes, innovadoras y relevantes en el campo de las Relaciones Internacionales, teniendo como público objetivo a investigadores(as), especialistas y estudiantes de posgrado en el área de las Relaciones Internacionales. *Conjuntura Austral* mantiene un alto estándar de calidad, siendo la relevancia y la calidad científica de los artículos los criterios principales para evaluar las contribuciones.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South enfatiza que las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad de sus respectivos(as) autores(as).

Nuestra Historia

Conjuntura Austral se creó en 2010, el resultado de un ambicioso proyecto para divulgar el conocimiento científico producido por y sobre los países en desarrollo, reflejando no solo la consolidación y la fuerza del campo de las Relaciones Internacionales, sino la realidad de la transformación experimentada por las relaciones internacionales en aquel período.

Tras cinco años de existencia, la Revista pasó por un proceso de renovación, adoptando una nueva identidad visual y un nuevo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando su vocación por la divulgación de investigaciones sobre Asia, África y América Latina – sin dejar, no obstante, de dialogar con el Norte, dado que es imposible pensar el Sur Global sin pensar en el Global mismo. El símbolo de la Cruz del Sur, por lo tanto, se ha mantenido como su marca de referencia, importante para los navegantes del sur desde la época de los descubrimientos de la era moderna.

A lo largo de sus diez años de existencia, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicó más de 320 artículos de unos 370 autores(as) diferentes y contó con la colaboración voluntaria de más de 450 revisores. Durante este período, la revista fue leída por más de 100.000 personas diferentes, en más de 130 países.

Equipe Editorial

Editor-chefe

André Luiz Reis da Silva *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores Adjuntos

Guilherme Ziebell de Oliveira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Sílvia Regina Ferabolli *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editor Assistente

Vinícius Henrique Mallmann *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editor de Revisão

José Oviedo Pérez *Ohio State University, Estados Unidos da América*

Assistentes Editoriais

Aline de Souza Correia Santos *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Raquel de Holleben *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Comitê Editorial

André Moreira Cunha *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Camilo Lopez Burian *Universidad de la República, Uruguai*

Chris Landsberg *University of Johannesburg, África do Sul*

Eduardo Ernesto Filippi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Jing Cheng *Hubei University, China*

Paulo Wache *Universidade Joaquim Chissano, Moçambique*

Veronica Korber Gonçalves *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Contato:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
Email: conjunturaaustral@ufrgs.br

Conselho Editorial

Aaron Schneider *Denver University, Estados Unidos da América*

Alejandro Simonoff *Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Alfredo Dombe *Instituto Superior de Relações Internacionais Venâncio de Moura, Moçambique*

Amado Luiz Cervo *Universidade de Brasília, Brasil*

Ana Flávia Barros Platiau *Universidade de Brasília, Brasil*

Anabela Busso *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Anselmo Otávio *Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil*

Carlos Arturi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Danny Zahreddine *Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil*

Deisy Ventura *Universidade de São Paulo, Brasil*

Deltlef Nolte *GIGA Hamburg, Alemanha*

Elodie Brum *Colégio de México, México*

Fabian Scholze Domingues *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Fabrizio Chagas Bastos *University of Melbourne, Austrália*

Germán Soprano *CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Gilberto Aranda Bustamante *Universidad de Chile, Chile*

Gladys Lechini *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Guilherme Casarões *Fundação Getúlio Vargas, Brasil*

Joseph Marques *Webster University Geneva, Suíça*

Lilia Ilikova *Kazan Federal University of Russia, Russia*

Marco Cepik *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Marcos Costa Lima *Universidade Federal de Pernambuco, Brasil*

Mohammad Jahirul Hoque *Shahjalal University of Science and Technology, Bangladesh*

Naif Bezwan *Mardin Artuklu University, Turquia*

Samuel Pinheiro Guimarães *Ministério das Relações Exteriores, Brasil*

Samuel Soares *Universidade Estadual Paulista, Brasil*

Sean W. Burges *Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália*

Shiguenoli Miyamoto *Universidade Estadual de Campinas, Brasil*

Vijay Prashad *Tricontinental: Institute for Social Research, Índia*

Yetzy Urimar Villarroel *Universidad Simón Bolívar, Venezuela*

Zaad Mahmood *Presidency University Kolkata, Índia*

Apoio:



Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços:

Bases de dados:

- EBSCO Host
- Bibliografía Latinoamericana (BIBLAT)
- Citas Latinoamericanas em Ciências Sociais y Humanidades (CLASE)
- Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)
- Sumários de Revistas Brasileiras
- EuroPub
- Scilit
- PKP Index
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Open Academic Journals Index (OAJI)

Diretórios/Repositórios:

- Google Scholar
- Directory of Open Access Journals (DOAJ)
- Directory of Open Access Scholarly Resources (ROAD)
- Latindex
- Ulrichs Web
- Journal Table of Contents
- Bielefeld Academic Search Engine (BASE)
- IFindr
- Timbó FOCO
- Land Portal
- Sherpa/Romeo
- Diadorim
- Journals for Free (J4F)
- OpenAire
- AuraAmelica
- Columbia International Affairs Online (CIAO)
- Semantic Scholar
- Dimensions

Portais:

- GIGA Information Centre
- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH plus)
- LatinREV
- Portal de Periódicos CAPES
- Mirabel
- SmartCat
- Revistas de livre acesso (LivRe)
- Portal de Periódicos Científico UFRGS
- Oasis/IBICT
- Core
- Science Gate
- LA Referencia

Índices:

- Information Matrix for the Analysis of Journals (MIAR)
- Index Copernicus
- Advanced Sciences Index
- Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC)
- CiteFactor
- Root Indexing

Divulgadores:

- WorldCat
- Crossref
- Columbia University Libraries
- International Institute of Organized Research (I2OR)
- Catalogo Italiano dei Periodici (ANPI)
- Moravian-Silesian Research Library in Ostrava (MSVK)
- Research Bib

Volume. 11, Número. 55 (jul./set. 2020)

EDITORIAL

10 anos de Conjuntura Austral: o mundo a partir do Sul Global.....	p.7
<i>André Luiz Reis da Silva, Guilherme Ziebell de Oliveira, Vinícius Henrique Mallmann</i>	

DOSSIÊ

Reconfiguración mundial: fracturas globales y cambios geo / económico / político / estratégicos	p.10
<i>Yeytzy Urimar Villarroel Peña, Adriana Patricia Castaño Román, Luis Javier Ruíz</i>	

The new Latin American neo-patriotic far-right: reactionary internationalism and its challenge to the international liberal order	p.22
<i>José Antonio Sanahuja, Camilo López Burian</i>	

Tendencias del orden internacional y sus efectos sobre el tablero sudamericano	p.35
<i>Gisela Pereyra Doval, María Elena Lorenzini</i>	

De la red al piso de protección social: la trayectoria de la política social en los Organismos Multilaterales.....	p.51
<i>Pablo Nemiña, Julián Echandi</i>	

“Stranger Things”: the future of Latin American regionalism	p.63
<i>María Victoria Alvarez</i>	

The domestic risk of Chinese partnerships: cross-conditionality and coalition building	p.74
<i>Alejandro Angel</i>	

La disputa entre China e India y la redefinición de la geopolítica asiática	p.87
<i>Andres Ernesto Ferrari Haines, Erik Herejk Ribeiro</i>	

RESENHAS

Foreign Policy in the real world: the Obama years	p.100
<i>Joseph Marques</i>	

<i>Normas de submissão/ Submission standards/ Directrices para autores</i>	p.104
--	-------

10 anos de Conjuntura Austral: o mundo a partir do Sul Global

10 years of Conjuntura Austral: the world from the Global South

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.107763>

André Luiz Reis da Silva

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

reisdasilva@hotmail.com  

Guilherme Ziebell de Oliveira

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

guilherme.ziebell@ufrgs.br  

Vinícius Henrique Mallmann

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

viniciush.mallmann@hotmail.com  

É com grande satisfação que escrevemos este editorial, no momento em que a revista alcança seus 10 anos de existência. A proposta era ousada. Lançar a primeira revista de Relações Internacionais sediada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), multilíngue, bimestral, dedicada aos temas internacionais do Sul Global, com uma seção de análise de Conjuntura. O Cruzeiro do Sul foi pensado como o símbolo deste projeto, que encontrava na palavra Austral a sua vocação sulista, tanto em inglês, quanto em português e em espanhol, o que reafirmava que estávamos lidando com as relações internacionais dos países em desenvolvimento. Um projeto com uma forte identidade e um tempo histórico promissor.

Em 2010, os países do Sul global chegavam ao ápice de quase uma década de crescimento e projeção internacional. Amparados nas oportunidades abertas pela multipolaridade, projetaram políticas de desenvolvimento interno e internacional e buscaram articular iniciativas mini e multilaterais para transformar a governança internacional. O Brasil, amparado em um vertiginoso crescimento econômico, alcançava prestígio internacional, participando de diversas coalizões de geometria variável, articulando a América do Sul em um ambicioso projeto de integração, cooperando intensamente com países na África e no Oriente Médio, sob a ótica da cooperação Sul-Sul. Os países emergentes do Sul Global, em especial após crise econômica internacional de 2008, alcançaram um papel destacado nas negociações, como no G20 Financeiro. A criação do BRICS e a participação nas grandes questões multilaterais marcariam profundamente esta década diplomática. Por seu turno, a área acadêmica de Relações Internacionais acompanhou este processo, cresceu e se desenvolveu. No Brasil, alcançava 100 cursos de graduação e mais de uma dezena de programas de mestrado e doutorado. Neste contexto, em atenção às novas demandas, lançamos a Conjuntura Austral, visando colaborar para a divulgação, tanto no Brasil quanto no exterior, da produção em relações internacionais.

Ao longo da última década, o cenário internacional foi, progressivamente, se transformando, com manifestações de crise e transição hegemônica global; com as fraturas expostas no Oriente Médio; com a regressão dos valores iluministas no seu próprio berço; com o enfraquecimento das instituições multilaterais; com a “algoritimização”, a “robotização” e o esvaziamento do conteúdo racional da esfera pública; com a América Latina experimentando um novo ciclo de regressão e aumento da pobreza. O Brasil não ficou imune a este processo, e hoje enfrenta sua maior crise desde a redemocratização. A pandemia do Coronavírus constitui o grande teste atual da humanidade, e ainda são incertas todas as suas consequências, no médio e longo prazo, para as relações internacionais. Seja qual for nosso futuro, podemos ao menos contar com a capacidade científica acumulada para analisar, projetar e interagir, oferecendo soluções aos problemas nacionais e internacionais. Além disso, uma análise científica acurada e crítica deve sempre desconfiar de tempos idílicos e promissores, além de desdramatizar o tempo presente. Utopia serve para construir o futuro, jamais para projetar o passado. A própria noção de Sul Global, cada vez mais alargada e polissêmica, precisa ser constantemente repensada como categoria de análise.

Nestes 10 anos, publicamos mais de 330 artigos, de cerca de 370 autores e autoras diferentes, de 16 nacionalidades, vinculadas a 106 instituições de 18 países, em todos os continentes do globo. Nesse processo, contamos com o trabalho de uma equipe enxuta (em torno de oito pessoas, entre professores e estudantes) e com a colaboração voluntária de aproximadamente 450 pareceristas. Ao longo desse período, tivemos uma média de aproximadamente 10.000 acessos anuais ao site e aos textos da revista, oriundos de mais de 100 países diferentes, o que demonstra o grande alcance atingido pela Conjuntura Austral, que se encontra indexada em mais de 50 bases de dados, de todo o mundo.

Diante dessas realizações, ao completar uma década de existência, decidimos que era tempo de renovação. A partir desta edição, temos como novidade um novo *layout*, bem como uma política editorial e de avaliação adaptada aos novos tempos, como a possibilidade de publicação de *preprints*. Também realizamos uma renovação do Conselho Editorial, que se torna mais robusto em termos de representação nacional e internacional, e mais abrangente e inclusivo, buscando acompanhar as transformações da nossa sociedade, bem como reforçar os ideais da Conjuntura Austral. Nesse sentido, incorpora pesquisadores e pesquisadoras de cerca de 40 instituições espalhadas pelo mundo, da Ásia à África, da Europa e Estados Unidos à América Latina.

Para marcar esta data, lançamos uma chamada para o dossiê especial “Avaliações da última década e perspectivas para os próximos 10 anos no Sul Global”, sob organização de André Reis da Silva, Guilherme Ziebell de Oliveira e Vinícius Henrique Mallmann, que procura fomentar uma reflexão desta última década, identificando suas transformações e tendências para os próximos anos. Como a experiência indica, uma boa análise de conjuntura deve, simultaneamente, olhar para trás e para frente, compulsando e identificando elementos estruturais e conjunturais, bem como forças, interesses e variáveis centrais.

Responderam à chamada diversas autoras e autores, dos quais oito foram aprovados para participar desta edição comemorativa. Os sugestivos títulos demonstram exatamente a percepção das transformações globais centradas na ascensão do pensamento conservador, no deslocamento do epicentro geopolítico para a Ásia, na crescente presença chinesa no cenário global, na reação norte-americana e nas perspectivas colocadas para a América Latina neste contexto: *The domestic risk of chinese partnerships: cross-conditionality and coalition building*; *De la red al piso de protección social. La trayectoria de la política social en los organismos multilaterales*; *Tendencias del orden internacional y sus efectos sobre el tablero latinoamericano*; *“Stranger Things”: The future of Latin American regionalism*; *La disputa*

entre China e Índia y la redefinición de la geopolítica asiática; Reconfiguración Mundial: fracturas globales y cambios geo/económico/político/estratégicos; Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanas frente al orden internacional liberal. Completa o dossiê um artigo de resenha, discutindo três importantes obras sobre o Governo Obama. O comparecimento internacional da chamada, com artigos oriundos da Venezuela, da Argentina, do Uruguai, da Espanha, do Brasil e dos Estados Unidos, atendendo ao espírito não só da proposta, mas da própria revista, também nos deixou muito satisfeitos.

Mais uma vez, em nome da comissão editorial, gostaríamos de agradecer ao dedicado e excelente trabalho da equipe técnica da revista, ao engajamento dos editores associados e do Conselho Editorial, aos autores, aos pareceristas, aos fóruns de Editores da UFRGS e da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), que também constituem um importante espaço de aprendizado mútuo, à Pró-Reitoria de Pesquisa, à Faculdade de Ciências Econômicas e ao PPG em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS, que forneceram apoio institucional. Por último, e em especial, precisamos agradecer aos leitores, que têm prestigiado nosso trabalho nesses 10 anos.

Boa leitura, e que venha a próxima década!

André Luiz Reis da Silva - Editor-Chefe

Guilherme Ziebell de Oliveira – Editor Adjunto

Vinícius Henrique Mallmann – Editor Assistente

Reconfiguración mundial: fracturas globales y cambios geo / económico / político / estratégicos

Global reconfiguration: global fractures and geo / economic / political / strategic changes

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.102441>

Yetzy Urimar Villarroel Peña

Universidad Simón Bolívar, Baruta, Venezuela

yvillarroel@usb.ve



Adriana Patricia Castaño Román

Universidad Simón Bolívar, Baruta, Venezuela

antigonaamorosa@gmail.com



Luis Javier Ruíz

Universidad Simón Bolívar, Baruta, Venezuela

luisjaruiz@gmail.com



Resumen

Esta investigación parte de la premisa, según la cual, estamos asistiendo a un cambio de época que inició con una etapa de transición, que inicia con la caída del muro de Berlín y termina en 2001 con el derrumbe de las Torres Gemelas. El objetivo que se persigue es problematizar y abordar la inestabilidad que caracteriza este periodo de transición y reconfiguración mundial, en las que se han producido fracturas globales que han dado lugar a cambios geopolíticos y geoeconómicos. Se hace uso de la metodología cualitativa, específicamente, la revisión documental y el análisis hermenéutico, en tanto, consiste en un análisis histórico y de coyuntura. Mientras que, desde el punto de vista teórico, es un estudio interdisciplinario, que utiliza las teorías estructuralista y transnacionalista para realizar el análisis.

Palabras-claves: Geopolítica; Geoeconomía; Geoestrategia; Orden Mundial.

Abstract

This investigation starts from the premise, according to which, we are witnessing a change of epoch that began with a transition stage, which begins with the fall of the Berlin wall and ends in 2001 with the collapse of the World Trade Center. The objective is to problematize and analyze the instability that characterizes this period of global transition and reconfiguration, in which global fractures have occurred that have given rise to geopolitical and geoeconomic changes. It makes use of the qualitative methodology, specifically, the documentary review and the hermeneutic analysis, while, it consists of a historical and conjuncture analysis. While, from a theoretical point of view, it is an interdisciplinary study, which uses structuralist and transnationalist theories to carry out the analysis.

Keywords: Geopolitics; Geoeconomics; Geostrategy; World Order.

Recibido: 28, Abril, 2020

Aceptado: 13, Julio, 2020

Conflictos de intereses: Los autores no informaron posibles conflictos de intereses



Este es un artículo publicado en acceso abierto y distribución bajo los términos de la [Creative Commons License for Non-Commercial Attribution Share-Alike 4.0 International \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite su uso, distribución y reproducción en cualquier medio como así como su transformación y creaciones a partir de ella, siempre que se acredite el autor y la fuente originales. Además, el material no se puede utilizar con fines comerciales, y si se transforma o se utiliza como base para otras creaciones, estas deben distribuirse bajo la misma licencia que el original.

Introducción

Esta investigación parte de la premisa, según la cual, estamos asistiendo a un cambio de época que inició con una etapa de transición, que va desde la caída del muro de Berlín y termina en 2001 con el derrumbe de las Torres Gemelas. A partir de ese momento, se evidencian una serie de crisis, fracturas y cambios que van desconfigurando viejas estructuras surgidas de los acuerdos de Bretton Woods, así como también de la institucionalidad nacida luego de la Segunda Guerra Mundial, con implicaciones geopolíticas, geoeconómicas y geoestratégicas; para luego dar paso a la configuración de un nuevo orden mundial que luce incierto, especialmente, en un contexto de pandemia por causa de COVID-19.

Con este estudio se intenta mostrar los diversos cambios que ha sufrido el sistema internacional desde la década de 1990 hasta la actualidad, señalando las múltiples crisis que se han ido acumulando. El objetivo que se persigue es problematizar y abordar la inestabilidad que caracteriza este periodo de transición y reconfiguración mundial, en las que se han producido fracturas globales que han dado lugar a cambios geopolíticos y geoeconómicos.

Para ello, se hace uso de la metodología cualitativa, específicamente, la revisión documental y el análisis hermenéutico, en tanto, consiste en un análisis histórico y de coyuntura. La hermenéutica es un método de interpretación de los hechos históricos “pero no como un relato de hechos, sino examinando el presente como el resultado acumulativo de una serie de capas históricas” (TIUSABA; BARRETO; CERON, 2019, p. 223), de tal forma que el sistema internacional actual viene a ser “una manifestación del pasado, resultado de un complejo proceso histórico” (TIUSABA; BARRETO; CERON, p. 223).

Desde el punto de vista teórico, es un estudio interdisciplinario que, por un lado, utiliza la articulación de conceptos transversales como geopolítica, geoeconomía y geoestrategia para comprender las dinámicas que se producen en un entorno internacional globalizado, interdependiente y complejo. Donde la geopolítica se entiende como “teoría y acción de análisis de la política exterior de los Estados en el sistema mundo, que atraviesa todas las dimensiones de las ciencias sociales” (JAGUARIBE; RIVAROLA; CALDUCH, 2017, p. 275), en la cual la geoestrategia no es más que la estrategia en una concepción más moderna, que permite alcanzar objetivos geopolíticos en partes considerables del mundo que pueden abarcar hemisferios, océanos o zonas aero-espaciales. Así, la geoeconomía que se manifiesta al final de la Guerra Fría, busca objetivos similares a los geopolíticos, pero mediante el uso de recursos y capacidades económicas.

De igual manera, se utilizan las teorías estructuralista y transnacionalitas, los cuales, nos permiten comprender el funcionamiento del sistema internacional luego de la caída del Muro de Berlín, las fracturas que se dieron a partir del 11 de septiembre de 2001, así como el conflicto entre Estados Unidos (como hegemonía global) con las potencias emergentes China y Rusia. En este sentido, Estados Unidos, China, Rusia son entendidos como actores geopolíticos y geoeconómicos que despliegan sus geoestrategias en función de sus intereses geopolíticos y geoeconómicos. Es importante recalcar que no son los únicos actores que se mencionan en el estudio, aunque si son estos en los que más énfasis se hace por su calidad de potencias mundiales. Igualmente, es importante señalar que no nos orienta una visión estatocéntrica del sistema internacional.

Un mundo en transición

El mundo que conocemos en la actualidad es el resultado de una serie de perturbaciones y crisis políticas, económicas y sociales derivadas de la ruptura del antiguo esquema bipolar de las relaciones internacionales. El final de la Guerra Fría¹ dejó a las dos principales potencias mundiales lesionadas, la Unión Soviética (URSS) colapsó y se desmembró, mientras que Estados Unidos (EE. UU.) quedó con signos evidentes de agotamiento, no obstante, ambas conservaron

¹ Para Zbigniew Brzezinski (1998) la Guerra Fría representó, en muchos casos, más que una confrontación ideológica una competencia geopolítica expresada en la disputa del mundo por los EE. UU. y por Eurasia.

intacta su capacidad nuclear. Estados Unidos, a pesar de su debilitamiento, se erigió como la hegemonía global² sustentándose en el poder de su aparato militar y el de su moneda, pues no contaba con ningún rival lo suficientemente fuerte para desafiarlo.

La década de 1990 estuvo determinada por la idea de la globalización que interconectó a todo el mundo, para ello fue vital la disposición del *word wide web* (red informática mundial) mediante el uso de internet. Además, del posicionamiento del capitalismo como sistema económico-financiero imperante, que avivó la esperanza de una paz duradera entre los Estados, así como la preeminencia de los valores occidentales de democracia, progreso, derechos humanos y derecho internacional que fueron admitidos como universales, aunque sin consenso en su aplicación (KISSINGER, 2014). Lo que caracterizó esta época fueron las expectativas sobre las cualidades que asumiría el nuevo Orden Mundial. La academia estadounidense fue bastante prolífera en cuanto a los pronósticos de cómo debería ser ese nuevo orden mundial y qué rasgos distintivos tendría, así como el rol que EE. UU. estaba llamado a ejercer como hegemonía, algunos autores como Henry Kissinger (2014), Samuel Huntington (2001), Zbigniew Brzezinski (1998), Stanley Hoffman (1988), por citar algunos nombres, se aventuraron a exponer sus apreciaciones al respecto.

De acuerdo con dichos pronósticos el “Nuevo Orden Internacional supondría la configuración de un nuevo sistema político-diplomático, basado en el protagonismo hegemónico de los Estados Unidos y en el imperio del Derecho Internacional y de la paz, tal como son entendidos por ese país” (DEL ARENAL, 2001, p. 25). Pero la realidad fue que el mundo sufrió profundas modificaciones, aunque no se hizo más pacífico, ni más democrático, tampoco un lugar de respeto de los derechos humanos, y mucho menos más respetuoso del Derecho Internacional. Al contrario, nuevos y viejos problemas se hicieron más evidentes, se propagaron las crisis y todo se complejizó. James Rosenau (1998) lo calificó, en su oportunidad, de un mundo fragmentado y de desorden generalizado.

Todos los conflictos que se encontraban comprimidos bajo el esquema de Guerra Fría quedaron en libertad de detonar en el momento menos esperado. En síntesis, el sistema internacional, si bien, siguió siendo descentralizado, coexistió con múltiples centros de poder. También coexistieron los multilateralismos con los regionalismos, los transnacionalismos con los nacionalismos, lo global con lo local, los Estados como unidades privilegiadas del sistema empezaron a compartir ese privilegio con múltiples y nuevos actores, tanto transnacionales como nacionales y locales. Los asuntos de seguridad compitieron, en importancia, con los aspectos económicos, ambientales y muchos otros que ampliaron la agenda internacional, no obstante, ahora el Estado-nación lucía debilitado, fragmentado, en crisis, con un poder difuso.

La década de 1990 desde el punto económico enfatizó el regionalismo, fue la época de los bloques económicos, se consolidó la Unión Europea (1993), se pregonaron los Tratados de Libre Comercio, se constituyó la triada económica de América del Norte (México, Canadá, EE. UU.), Europa (UE, Noruega, Suiza) y Asia (Japón, Corea del Sur). En 1991 se crea la Comunidad de Estados Independientes (CEI), en 1996 se inicia la creación de la Organización de Cooperación de Shanghai³ (OCS) y en 1998 de la Comunidad Económica Euroasiática⁴ (CEEAA), de tal forma que el mundo adquiere carácter multipolar creando diversos centros de poder.

El gran triunfador de la década fue el fenómeno de la globalización, mientras el perdedor fue el Estado nacional. Los efectos de la globalización se observaron en todos los espacios de la vida de los individuos y de los Estados, se presentaron paradójicos y muchas veces contradictorios, al mismo tiempo como incluyente y excluyente, modernizadora y desmodernizadora, totalizante y fragmentadora, uniformizante y diversificante, democratizadora y autocratizante. La apertura del comercio permitió acelerar el crecimiento de muchos países (como los llamados Tigres Asiáticos, China,

² Diversos autores como Immanuel Wallerstein (2007), Henry Kissinger (2014), Zbigniew Brzezinski (1998) señalan como en la historia de la humanidad ninguna potencia imperial había logrado tener dominio sobre todo el globo terráqueo, como lo había logrado EE. UU., lo que le daba un carácter inédito a esta situación internacional.

³ Conformada por China, Rusia, Kazajistán, Tayikistán, Kirguizistán, Uzbekistán, India y Pakistán institución clave en materia seguridad con alto potencial nuclear, geopolítica y geoeconómica.

⁴ Conformada por Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Armenia con el fin de controlar las rutas de hidrocarburos rusa.

India), sin embargo, profundizó las contradicciones del sistema capitalista y ese crecimiento pronto se ralentizó, en un contexto mundial desigual y asimétrico.

El desenlace final fue el incremento de los conflictos sociales, étnicos, religiosos, migraciones masivas, aumento de la pobreza y el hambre; sistemas políticos inestables, democracias debilitadas, Estados permeados por fuerzas transnacionales del mercado y los flujos de información, los cuales se encontraron imposibilitados para regular los intercambios económicos, culturales. Se debilitaron las fronteras nacionales, se pusieron en jaque las instituciones políticas, los partidos políticos, los poderes públicos y como consecuencia se produjo una fuerte crisis de legitimidad, de valores, de las ideologías, de gobernabilidad, de las democracias. De tal forma, que el arribo al nuevo milenio llegó en el marco de una suerte de crisis multidimensional y multicausal.

Principales Fracturas globales

A partir del ataque del 11 de septiembre de 2001 al *World Trade Center de Nueva York*⁵ se retomaron los análisis geoestratégicos y geopolíticos, producto del endurecimiento de la estrategia de seguridad de EE. UU., se adoptaron medidas antiterroristas que lograron la neutralización de *Al-Qaida* y de los talibanes. No obstante, el costo de la guerra en Afganistán significó un desconocimiento constante al Derecho Internacional y al respeto de los derechos humanos⁶. Por tanto, la gobernanza internacional se hizo deficitaria y se abrieron las oportunidades para el desencadenamiento de frecuentes crisis, las relaciones de poder se hicieron cambiantes, la cooperación se debilitó y no se logró consenso sobre el uso de los bienes públicos globales⁷.

De tal manera, que el siglo XXI apareció enmarcado en un contexto internacional caracterizado por tiempos caóticos, turbulentos, imprevisibles y de gran incertidumbre, traducidos en una crisis civilizatoria multidimensional y multicausal que ha hecho cuestionar las preconcepciones de la realidad internacional. De allí es que la palabra crisis toma relevancia, si hacemos un inventario de manera superficial encontramos:

a) crisis económica que se evidencia desde 2008, crisis alimentaria con 820 millones de personas con hambre en el mundo para 2019, b) crisis climática con diversos fenómenos que han puesto en jaque a los países (incendios, huracanes, tormentas, terremotos, deshielos, sequías, inundaciones), c) crisis de refugiados con alrededor de 70 millones de refugiados y desplazados en 2018, d) crisis de seguridad evidenciada en las constantes amenazas del terrorismo internacional y confrontación nuclear, e) crisis de la democracia, tanto en países avanzados como en los menos avanzados; materializando el declive de las clases medias, surgimiento creciente de xenofobia y aporofobia, desmantelamiento del estado de bienestar, desencanto en las diversas formas de representación, emergencia de nacionalismo, supremacismo blanco y fundamentalismos religiosos, lo cual se traduce en crisis del Estado-nación como entidad soberana y d) crisis sanitaria que ha puesto en jaque los sistemas sanitarios nacionales, luego de haber experimentado diversas epidemias en lo que va del siglo como: SARS (2003), H5N1 (2005), H1N1 (2009), MERS (2012), Ébola (2014) y en 2019 sorpresivamente

⁵ Este hecho abrió las puertas a la incertidumbre de nuevos conflictos armados a escala mundial, específicamente durante el año 2003 cuando EE. UU. declaró abiertamente la «guerra contra el terrorismo», dejando en evidencia que aún tenía la gran capacidad y necesidad de rebasar todos los mecanismos institucionales diseñados para la preservar la paz mundial y resolver los conflictos de forma pacífica, en una especie de demostración de fuerzas y supremacía ante el mundo. Una nueva causa para la guerra recorría el mundo de la mano de las principales potencias militares de Europa y Estados Unidos, en esta oportunidad le tocó al mundo árabe y el llamado Medio Oriente dónde se vio el desarrollo de los acontecimientos.

⁶ En los años siguientes al atentado, las medidas represivas antiterroristas, en muchas ocasiones, fueron dirigidas contra grupos de extranjeros de origen árabe o musulmán, originando discriminación, abusos, arbitrariedades que desestimaban el carácter universal de la democracia, los derechos humanos y el respeto al Derecho Internacional. Dado el precedente sentado por los EE. UU., y frente a las alianzas establecidas con éste para combatir el terrorismo, otros países como: Rusia, China, India, Israel, Reino Unido, entre otros, se sintieron también con el derecho a utilizar su poder en contra de minorías étnicas, opositores o grupos de refugiados, mientras que EE. UU. privilegiaba sus alianzas, por encima de los tan pregonados valores occidentales. (PÉREZ, 2009). Se podría afirmar que las condiciones de Derecho Internacional quedaron en estado de excepcionalidad desde ese entonces.

⁷ Joseph Stiglitz en 1995 expuso la necesidad de la cooperación internacional para proteger algunos bienes compartidos por la humanidad a los cuales se les consideraría como públicos y globales, estos serían comprendidos como tales, en tanto su no atención conjunta podría desencadenar una serie de situaciones que rebasaría la capacidad de los Estados nacionales, entre esos bienes mencionaba el medio ambiente, la seguridad internacional, recursos económicos, solidaridad internacional, el conocimiento.

se produce la pandemia de COVID-19 que ha obligado a todos los Estados a decretar cuarentenas que han paralizado prácticamente al sistema, este es el contexto desde el cual se hace esta investigación.

vivimos tiempos de cambios económicos, sociales y políticos extraordinarios. El rápido progreso tecnológico y digital, el envejecimiento de la población, una mayor migración, el progreso del capital humano, la mayor prevalencia del cambio climático, el impacto heterogéneo de la globalización en los diversos grupos socioeconómicos y el creciente descontento social son algunas de las megatendencias más notorias que se han intensificado en los últimos años (OCDE, 2019, p. 17).

Siendo el Estado nacional, el principal actor de las relaciones internacionales, su crisis sistemática es de gran importancia para entender los cambios internacionales que le siguen. Desde el momento en que se empezó a profundizar la globalización, las fronteras se hicieron más porosas y las ideas de soberanía, poder y homogeneidad que le caracterizaban se fueron diluyendo generando una crisis de los sistemas políticos en cuanto a su capacidad reguladora y en su legitimidad, aflorando una variedad de identidades que reclaman su derecho a existir, bien sea como minorías o como mayorías, preservando sus diferencias. Esto conlleva a afirmar, en consonancia con Manuel Castells (2019), la tendencia a la ruptura del Estado-nación, en la cual el Estado se globaliza y la nación se repliega sobre las identidades. En la medida que la ciudadanía nacional se tiende a descomponer, el vínculo político se hace poco claro y entra en disolución, lo cual genera implicaciones políticas para los extranjeros, los refugiados, los solicitantes de asilo, las minorías étnicas, entre otros.

La incapacidad de los Estados de ofrecer o garantizar seguridad y estabilidad a sus ciudadanos es evidente, en muchos casos se han visto permeados por el crimen organizado tras persistentes crisis internas de gobernabilidad, a estos se les ha denominado estados fallidos⁸ o débiles y por tanto, se han convertido en un problema de seguridad internacional y en blancos legitimados para intervenciones internacionales. Así, de acuerdo con Gareth Evans (2004) “Junto con la proliferación de las armas de destrucción masiva y el terrorismo internacional, el tema de la delincuencia de los Estados es uno de los tres mayores problemas de seguridad de las primeras décadas del siglo XXI” (GARETH, 2004 *apud* SANTOS VILLARREAL, 2009, p. 24).

El Estado, en muchos casos, se ha vuelto ineficaz porque no puede hacer cumplir sus leyes uniformemente debido a las altas tasas de criminalidad, corrupción extrema, un extenso mercado subterráneo o informal, burocracia impenetrable, ineficacia judicial, interferencia militar en la política, grupos de poder fácticos que imponen sus decisiones sobre la aplicación de la ley, la ley misma y el interés general (SANTOS VILLARREAL, 2009). La cuestión es que los problemas son de carácter globales pero las instituciones de gestión siguen siendo nacionales (CASTELLS, 2019).

En el interín, la dinámica internacional demuestra que aunque EE. UU. se ha mostrado cada vez más ineficiente⁹ para controlar el sistema internacional, simultáneamente, sus acciones internacionales son cada vez más agresivas, queriendo controlar todo mediante el uso de sanciones, amenazas y de amedrentamiento militar, especialmente, acentuándose esto con la llegada al poder de Donald Trump. Mientras que otros actores que han venido fortaleciéndose como Rusia y China promocionan y utilizan la economía, la ciencia y la tecnología bajo otra modalidad más pacífica como

⁸ “Son estados incapaces de ejercer el control y la gobernabilidad de su territorio. El concepto surge, luego del 11 de septiembre de 2001, cuando comenzó a formar parte de la agenda de seguridad nacional e internacional. Los ataques fueron directamente relacionados por la administración de George W. Bush, con el colapso del estado en Afganistán que facilitó el entrenamiento y la organización de grupos terroristas en esa región. En ese contexto, la identificación de estados a punto de desintegración o fallidos pasó a ser un objetivo de seguridad nacional de Estados Unidos (EE. UU.). Después de los ataques, EE. UU. y algunos países europeos comenzaron a considerar con preocupación las consecuencias de las guerras civiles que aquejaban a países del Tercer Mundo, la presencia en ellos de grupos terroristas nacionales e internacionales, y las consecuencias de los desastres humanitarios. Los estados del Tercer Mundo calificados como fallidos empezaron a ser percibidos como una amenaza para el mundo desarrollado y occidental” (SANTOS VILLARREAL, 2009, p. 24).

⁹ En términos generales, demuestra la ineficiencia de la infraestructura de gobernanza global diseñada a partir de la década de 1990, desde la cual se pensaba en términos de multilateralismo. Y específicamente, demuestra la ineficiencia de EE. UU. al querer dirigir el mundo en términos unilaterales a partir de 2001-2008, contribuyendo así a la destrucción de dicha gobernanza e iniciando un proceso de desglobalización progresivo al trasladar extraterritorialmente sus leyes nacionales a discreción, dentro de un contexto de crisis financiera internacional (2008) y la ola neoconservadora que emergió en EE. UU. para finalmente regresar al proteccionismo económico.

estrategias alternativas para hacerse con una posición más dominante en la escena internacional y proponer un estilo de gobernanza diferente a la occidental.

Un mundo en disputa por la supremacía global

Como bien señaló Zbigniew Brzezinski (1998) EE. UU. se convirtió en la única potencia global conocida en la historia al “controlar todos los océanos y mares del mundo, (...) [al desarrollar] una capacidad militar activa en el control anfibio de las costas que les permite proyectar su poder tierra adentro de maneras políticamente significativas” (BRZEZINSKI, 1998, p. 31), controlando militarmente el extremo oriental y occidental de Eurasia y el Golfo Pérsico, además de contar con una dinámica económica que le ha permitido ejercer esa primacía global. Pero ante las crecientes crisis dentro del sistema internacional su capacidad de gestión se ha visto seriamente cuestionada, además su otrora economía fuerte se ha ido visiblemente deteriorando¹⁰.

Esto ha hecho que emerjan estados disidentes de la política estadounidense y no occidentales que progresivamente han creado nuevos centros de poder económicos, comerciales y políticos alternativos para determinar la agenda internacional, como Rusia y China, además de India, Turquía, Irán, Corea del Norte, países que han entrado en un proceso de disputa por la supremacía mundial, de cuestionamientos y desafío a la autoridad internacional estadounidense. Igualmente, en América Latina¹¹, se produce una disidencia importante con respecto al influjo estadounidense, tras la emergencia de gobiernos progresistas en varios países de la región a partir de 1998, los cuales asumieron una agenda antimperialista, autonomista, integracionista y en oposición al modelo de democracia liberal occidental, y en demanda de un sistema internacional multipolar y de justicia.

Se debe tener en cuenta que para considerar a un Estado como influyente en la política mundial es necesario que sus capacidades militares, económicas, tecnológicas y culturales trasciendan sus fronteras y los límites regionales, como para imponer una agenda internacional e influir en las decisiones del resto de los actores. Tomando en consideración estos criterios tanto China como Rusia califican como potencias emergentes¹² que ponen en peligro la hegemonía estadounidense y que tienen un alto porcentaje de probabilidad si no de destronar completamente a EE. UU. de su hegemonía, por lo menos de medirse en condiciones de igualdad por el control mundial, lo cual necesariamente llevará a conflictos de diversas intensidades.

Esto obedece al desplazamiento progresivo de la dinámica económica mundial desde el Atlántico hacia el Asia Pacífico, en un proceso de debilitamiento de las potencias occidentales¹³, así como en la emergencia de movimientos de corte nacionalista-populistas, el desmoronamiento institucional internacional (OTAN, G-7, ONU, FMI, BM, OMC) que cuestionan el orden liberal internacional, con la emergencia de nuevos escenarios geoestratégicos, en los cuales EE. UU.,

¹⁰ De acuerdo con Alfredo Jalife-Rahme (2007) el déficit público de Estados Unidos comparado al de China asciende a -3,5% como porcentaje del PIB, mientras que el de China es del -2,79. Es claro que el déficit norteamericano es bastante alto si lo relacionamos con su endeudamiento. Su balanza de pagos es deficitaria, siendo mayores sus importaciones que sus exportaciones.

¹¹ América Latina desde 1823, cuando se declara la Doctrina Monroe, es considerada por los EE. UU. como su zona de influencia natural tanto geopolítica como geoeconómica, tanto es así que en la actualidad cuenta con 76 bases militares en la zona, de las cuales 9 se encuentran instaladas en Colombia (TELESUR, 2018). Por lo que la emergencia de gobiernos progresistas entre 1998 y 2015, significó un desafío a su autoridad al intentar un proceso de autonomía, de integración y construcción de una institucionalidad regional con principios, valores, objetivos y metas propiamente latinoamericanas y con una fuerte impronta del pensamiento Bolivariano. Así aparece, por ejemplo, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en 2004 en oposición al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) promovida por los EE. UU. desde 1994, por considerarla un acto nuevo del Imperialismo estadounidenses y contrario a los intereses de los países de la región. Además, crean otros organismos como la Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) en 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010. No obstante, a partir de 2015 comienza un proceso de desestructuración producto de la ofensiva contrarrevolucionaria y el giro progresivo hacia la derecha de la región.

¹² Es importante señalar que, aunque China y Rusia surgen como potencias emergentes no son comparables en términos de capacidades, siendo China la que detenta un lugar más fuerte en su conjunto. Por ejemplo, si comparamos el crecimiento del PIB de China desde 2013 a 2019, según datos del Banco Mundial (2020), encontramos que mantiene un crecimiento promedio de 6%, mientras Rusia durante el mismo periodo se mantiene en un promedio de 1.2%. En este orden de idea el crecimiento promedio del PIB de EE. UU. ha sido de 2%, por lo que China emerge como potencia económica por encima de EE. UU. y Rusia, cuya mayor capacidad de poder se puede medir en su poderío militar.

¹³ Expresado en una desaceleración económica, migración de empresas y transnacionales hacia el Pacífico, movimientos sociales de descontento en los países occidentales en protesta (chalecos amarillos, indignados, Occupy, entre otros) por la disminución de la calidad de vida y gracias al desmantelamiento del Estado de Bienestar. Pero también expresada en las políticas proteccionistas de Trump y la fisura de la Unión Europea tras el Brexit.

China y Rusia se mueven creando cambios estructurales que reconfiguran el sistema y que pueden ser contundentes a largo plazo convirtiendo a Eurasia en un nuevo centro de poder, modificando el tablero mundial (SERBIN, 2019).

El surgimiento de los BRICS¹⁴ (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) como economías emergentes en la década del 2000 mostraba el preludio de los cambios geoeconómicos que se estaban gestando y que podrían finalizar con cambios geopolíticos de tanta relevancia que implicarían la posibilidad de transmutar en un nuevo orden mundial con modalidades distintas a las establecidas por occidente. Los BRICS visibilizan el tránsito de la economía mundial desde la zona del Atlántico a la zona del Pacífico, erigiéndose en los benefactores de la globalización en detrimento de las economías del G7.

En el 2009, durante la crisis financiera, los BRICS asumieron una postura crítica ante las instituciones de Bretton Woods, planteando la necesidad de establecer coordinación política; algunos países BRICS en el marco del G20 lograron que se aceptaran reformas al FMI que difícilmente se habrían logrado desde la plataforma del G7 (NAVARRETE, 2012).

Prontamente, China y Rusia comenzaron a ejercer un mayor influjo en diversas zonas del mundo, como América Latina, Europa, África, además de sus zonas naturales de influencia, mientras EE. UU. se embarcaba en la guerra contra el terrorismo, en la cual iba perdiendo legitimidad ante la opinión pública mundial debido a los excesos que se fue permitiendo, como violaciones de derechos humanos en Afganistán, las políticas de espionaje de sedes diplomáticas, las mentiras sobre las armas de destrucción masiva en Irak, entre otras.

En este contexto de ideas, se puede afirmar “que el sistema internacional entró en una fuerte competencia entre las grandes potencias que reformatea el espacio geopolítico, geo-económico y geo-cultural global” (KARAGANOV, 2018 *apud* SERBIN, 2019, p. 25).

La reaparición de Rusia postsoviética en el escenario mundial

La disolución de la antigua Unión Soviética trajo consigo una serie de retos geopolíticos para Rusia¹⁵, la mayoría de las repúblicas de su antigua área de influencia (Europa del Este) estaban siendo absorbidas por occidente y la OTAN se estaba acercando demasiado a sus fronteras, atentando contra la seguridad y el interés nacional ruso. La visión pragmática de Putin, aunado al repunte de los precios del petróleo durante la década de 2000, sorprendieron al mundo con el resurgimiento de Rusia, lo cual se logró bajo un esquema orientado a promover un espacio de integración regional euroasiática que reivindicaba la geoeconomía como herramienta de negociación y estrategia útil a los intereses rusos, pero que también servía para contener cualquier intromisión externa. Los grandes foros económicos y comerciales impulsados desde Rusia (Foro Económico de San Petersburgo-Cumbre Mundial de países exportadores de Gas) con sus países vecinos también indican que la antigua política militarista de la URSS ha sido reversada por mecanismo más pacíficos y donde se pueden obtener mayores ganancias económicas.

El poder y la capacidad de actuación rusa ha trascendido los temas económicos y energéticos¹⁶, la participación militar de Rusia en la Guerra contra Siria, así como el papel determinante para el fin de este conflicto armado, ha puesto en evidencia que esta potencia mundial no solo quiere participar en asunto de índole económicos y comerciales, sino que es un claro mensaje al mundo sobre sus capacidades militares, así como una oportunidad para poner a pruebas todos sus sistemas de defensa militar.

¹⁴ Agrupación de países de economía emergente, con los mayores niveles de población mundial, con crecimiento económico sostenido y con clases medias en crecimiento, que conjugados contaban con un potencial económico atractivo para captar inversiones, pero también con posibilidades de desafiar el orden establecido, por lo menos, así fue cuando se creó el bloque.

¹⁵ Pese a que la disolución de URSS en 1989 creó la idea falsa de la desaparición de una potencia mundial que quedó derrotada y reducida, siguiendo a Esther Barbé (2007) lo que en realidad desapareció fueron las reglas de juego del sistema bipolar, ya que la capacidad de potencia fue heredada por la Federación Rusa una vez finalizada la Guerra Fría, en cuanto que conservó su puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU, su poder de veto, su armamento nuclear, una extensa geografía y una gran diversidad étnica, grandes recursos petroleros y gasíferos, además de una impronta histórica de grandeza civilizacional que va más allá de la extinta URSS, que la califica para contarse entre los Estados de importancia jerárquica más influyentes en la política internacional, lo cual puso en evidencia con la anexión de Crimea, la guerra contra Georgia, el control de Ucrania o al convertirse en proveedor de hidrocarburos de Europa.

¹⁶ Rusia no solo es un país solvente, pues carece de deuda, sino que progresivamente ha venido acumulando oro para respaldar su moneda y con ello prepararse a una eventual eliminación del dólar como divisa mundial.

Rusia ha logrado posicionarse en asuntos extra-regionales, como lo demuestran sus asociaciones con países de América Latina, caso específico de Venezuela, donde posee importantes inversiones en petróleo y gas, así como intercambios en materia militar, situación que la pone en rivalidad inmediata con EE. UU. y su habitual dominio de la región Latinoamericana. En el continente africano, Rusia posee vínculos directos con los gobiernos de Suráfrica, Angola, Argelia, Egipto, entre otros. Este escenario convierte a Rusia en un importante actor en las actuales dinámicas, por sus capacidades de interacción y generación de aliados en oposición ideológica y política con EE. UU.

El aspecto más relevante de la consolidación de las relaciones de Rusia con el resto de las economías en ascenso, es su acercamiento a China en asociación estratégica, la cual comenzó con la *Russian-Chinese joint Declaration on a Multipolar World and the Establishment of a New International Order*¹⁷ (1997) en el que se establecía la necesidad de crear un orden multipolar en el que China y Rusia pudieran desempeñar el papel de potencias junto con EE. UU., conjugando la *Doctrina Primakov* rusa y los cinco principios de la coexistencia pacífica chinos¹⁸. También llegaron a un acuerdo sobre delimitación de fronteras, el cual se selló con el *Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation Between the People's Republic of China and the Russian Federation*¹⁹ (2001) para contribuir al “mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad en Asia y el mundo” y “promover y establecer un nuevo orden mundial justo basado en principios y normas de leyes internacionales universalmente reconocidos”, así como “reforzar la asociación cooperativa estratégica de igualdad y confianza” (art. 10).

En 2005 China y Rusia reafirman su deseo de configurar un nuevo orden mundial al realizar la *Declaración Conjunta China-Rusia sobre el orden internacional para el siglo XXI* con la que ratifican lo sostenido previamente. Esta Declaración también fue una respuesta a las acciones estadounidenses para combatir el terrorismo, plantea crear un orden beneficioso a los intereses nacionales ruso y chino, con un eje de poder alternativo cuyo centro se localiza en Eurasia, para competir con Occidente impulsando el multilateralismo y creando un relato internacional más plural e inclusivo que abarca a las diversas culturas y civilizaciones. En los años siguientes esta asociación estratégica se ha afianzado notablemente.

Emergencia de China como potencia económica

En el caso de China, ha sido arrollador su arribo en la política mundial, de ser uno de los países más pobres del mundo en 1960 pasó a convertirse en la segunda potencia económica actual, con proyecciones favorables a ocupar el primer lugar. En buena medida la apertura comercial y económica emprendida en la década de 1970 por el país asiático, le generó acumulaciones de capital y riqueza derivada de la manufactura, la industria y la tecnológica. Ahora estamos frente a una de las potencias económicas de mayor dinamismo y cooperación internacional. Sus relaciones con el mundo básicamente están sustentadas en lo económico y comercial, es el método con el que China se ha planteado influir en las decisiones globales.

Para lograr su inserción en las actuales dinámicas mundiales China tuvo que ingresar en 2001 a la Organización Mundial de Comercio (OMC), después de más de una década de negociaciones, lo cual constituyó un hito que reafirmó el modelo de apertura económica iniciado a fines de la década de 1970. Con ello entró en competencia con los principales mercados globales, en principio como territorio de mano de obra barata y lugar más propicio para la inversión, lo que le permitió recibir transferencias tecnológicas y crecer más allá de sí misma. De tal forma, pasó de ser el proveedor de productos de consumo masivo, genérico y a bajos precios, a ser una de las principales potencias tecnológicas, gracias a las transferencias y al alto financiamiento en ciencia y tecnología. Iniciándose una nueva competencia geoeconómica, en la

¹⁷ Declaración conjunta sobre un mundo multipolar y el establecimiento de un nuevo orden internacional.

¹⁸ Estos principios son: respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuo, y la coexistencia pacífica.

¹⁹ Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación entre la República Popular China y la Federación Rusa.

cual China apunta hacia la globalización, la consolidación de una nueva institucionalidad financiera fuera del dominio del dólar, que le garantice mercados para su producción, materias primas y posicionarse estratégicamente en distintos puntos del planeta para resguardar su seguridad.

Todo esto lo ha construido mediante un plan estratégico que consiste en acumular oro, desprenderse gradualmente de los bonos del tesoro estadounidense en su poder, trabajando en un sistema *swift* para las transacciones internacionales que le resguarden de las sanciones financieras estadounidenses, blindándose en torno a una serie de instituciones como el Banco Asiático de Inversión (2014)²⁰ para implementar un modelo de intercambio de productos y servicios prescindiendo del dólar. Durante el año 2016, el Yuan, la moneda China, fue reconocida como moneda de reserva internacional, junto al dólar, el euro, el yen, la libra esterlina y el franco suizo.

Así mismo se planteó la *Iniciativa de la franja y la Ruta*²¹ conocida como la nueva ruta de la seda, la cual no es más que un plan geoestratégico y geoeconómico, presentado como una iniciativa de cooperación internacional de componentes económicos, financieros, culturales y de seguridad. Abarca vínculos entre China, Europa, América, África, Asia Central, Medio Oriente, con los cuales se pretende crear infraestructura (oleoductos, gasoductos, ferrocarriles, puertos, bases militares).

Sin embargo, desde la perspectiva estadounidense significa un plan para dominar el mundo usando la trampa de la deuda y evitar críticas sobre derechos humanos; pero para los países involucrados representa la posibilidad de captar inversiones, crear fuentes de trabajo y activar el desarrollo, mientras China sostiene que: “Tiene por objetivo promover la coordinación, la interconectividad de las infraestructuras, la facilitación del comercio, la cooperación en materia financiera y la comprensión mutua, a fin de promover y ampliar las áreas de cooperación entre las Partes” (DECLARACIÓN ESPECIAL DE SANTIAGO, 2018).

Consideraciones finales

El sistema internacional actual se encuentra en medio de diversos conflictos y fenómenos de carácter social, económico, ambiental y políticos, que han puesto en evidencia las debilidades y crisis de legitimidad de las instituciones internacionales diseñadas para dar respuesta y soluciones. Los conflictos en el mundo árabe, las grandes migraciones desde África del Norte hacia Europa, la gran caravana de migrantes en Centro América hacia EE. UU, las crisis políticas y económicas en Venezuela, Bolivia, Argentina o Brasil, así como las conversaciones entre Corea de Norte y EE. UU., por nombrar algunas, hacen de la agenda internacional un espacio confuso y de desenlaces inesperados para la estabilidad política global. Las actuales circunstancias hacen del mundo un campo incierto e inestable.

La aparición de la Pandemia a causa del COVID-19 sirvió de catalizador de las múltiples crisis que estaba experimentando el sistema internacional y estatal, en la que destaca las deficiencias del sistema de salud público, y pone en evidencia la incapacidad de respuesta internas y externas de gobiernos, estados, instituciones y sistemas de integración en el mundo, especialmente en Europa y EE. UU. En pleno inicio de la segunda década del siglo XXI, cuando teóricamente se han intentado bajo múltiples formas de colaboración construir un mundo cooperativo/solidario en la lucha contra los problemas comunes a la humanidad; las respuestas de los Estados ante la pandemia han sido individualistas, disímiles y de cierta forma antiglobalizadoras.

²⁰ Del que participan alrededor de 45 países entre los que cuentan: Reino Unido, Francia, Italia, Alemania, Suiza, Luxemburgo, Brasil, Australia, Corea del Sur.

²¹ El proyecto que fue presentado por Xi Jinping en 2013 incluye la tradicional ruta terrestre, además de una ruta marítima y transoceánica que une China, el Mar Arábico y el Océano Índico, el Atlántico y el Pacífico, y la ruta polar con la que junto a Rusia (Proyecto Iceberg) pretende tener acceso a los recursos de la zona, esta última implica un corredor que cruza todo el Círculo Polar Ártico uniendo América del Norte, Asia Oriental y Europa Occidental. Con este ambicioso proyecto China busca reducir las distancias que la separan del resto del mundo y los costos de intercambio comercial, acceder más fácilmente a los recursos y materias primas, así como sentar su presencia en puntos geoestratégicos del planeta.

No obstante, a pesar de la crisis de legitimidad, de difusión del poder y de ruptura del Estado nacional, el Estado sigue siendo el actor central, demostrando ser la única estructura con cierta posibilidad de maniobra y de respuesta para contrarrestar la crisis sanitaria en los distintos territorios; lo cual podría traer en principio, como primer escenario posible, un retorno del estado, de la nación, de la producción nacional y de las economías nacionales, dentro de un contexto en que se avecina una crisis global y en la que las demandas de los ciudadanos con respecto a salubridad, empleo, seguridad social y alimentaria, serán de gran relevancia.

La realidad demostró que la identidad europea, el mercado único y la Europa sin fronteras no es tan sólida como se pensaba, que EE. UU. cada vez está más lejos de manifestar interés, voluntad y capacidad para liderar una respuesta a los problemas mundiales y de sus aliados, por lo tanto, va dejando espacios libres en el liderazgo mundial, cambiando las dinámicas de poder que puede ser asumido por Estados que estén en mejor posición para hacerlo, es el claro ejemplo de Rusia y China, los cuales han controlado mejor la crisis internamente y a su vez han podido suministrar ayuda a los países más afectados (Italia, España, Irán, EE. UU.). Por tanto, mientras Occidente se va inclinando hacia un progresivo proceso de desglobalización, China y Rusia aprovechan el momento para apostar por un particular tipo de globalización y expandir su influjo. Esto traerá a largo plazo efectos geopolíticos y geoeconómicos importantes.

Desde el punto de vista geoeconómico, la pandemia, ha demostrado la fragilidad implícita en la interdependencia económica de los Estados en momentos de crisis, especialmente, en lo que a la cadena de suministro y a la demanda se refiere. En cuanto a la economía mundial, que venía en crisis desde 2008, la pandemia aceleró un proceso de recesión global la cual puede ser peor que la del año 1929, ya los mercados bursátiles han caído estrepitosamente, provocando millonarias pérdidas a las élites financieras mundiales, así como las economías petroleras han sufrido una de las peores caídas de los precios del petróleo, la anunciada desaceleración económica mundial es inminente, acentuando las asimetrías, pues sus efectos no serán igual para todos. Ante esto se prevé que muchos inversionistas empiecen a comprar oro y *bitcoin* como ha aconsejado Goldman Sachs a sus clientes (REUTERS, 2020), y es posible que los mercados emergentes asiáticos logren una recuperación más temprana, lo que pudiera considerarse como una posibilidad de transformación del sistema financiero que conocemos, pero dentro de un proceso de mutación capitalista.

Desde el punto de vista geopolítico, los Estados que logren el control de la pandemia más pronto, tendrán la posibilidad de implementar más rápidamente medidas tendientes a recuperar sus economías, más aún si cuentan con mercados internos desarrollados y suficientes materias primas; por ahora pareciera que son justamente China y Rusia los que tienen el mejor panorama al respecto, además cuentan con un potencial militar, económico y tecnológico que le avala. Si China logra consolidar el proyecto de la Ruta de la Seda podría trasladar el centro mundial de decisiones hacia la Eurasia. No obstante, esto no significa el triunfo definitivo sobre Occidente, no es posible predecir qué direcciones tomarán las políticas exteriores de Europa o de EE. UU., esto depende de un escenario internacional que varía muy rápidamente. Lo más probable es que la guerra comercial entre EE. UU. y China que inició en 2018 continúe y tienda a recrudecer, especialmente, bajo una matriz de opinión en la que se acusa a China de tener responsabilidad sobre la pandemia. Los escenarios de guerra son muy probables toda vez que históricamente la guerra ha sido la manera utilizada por las potencias para salir de las crisis y apropiarse de los recursos necesarios para mantener su poder.

En cuanto a otros escenarios, hay conflictos abiertos que no se han resuelto como en el Medio Oriente (Siria, Irán, Irak, Yemen, Palestina, Israel) y que una vez pasada la pandemia continuarán dando elementos para el análisis, mucho de lo que allí ocurra definirá el rumbo que tomará la nueva geopolítica. Con respecto a América Latina el escenario inmediato de mayor interés se centrará en los aspectos económicos y en las diversas crisis políticas de la región. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020) estima una contracción de -1.8% del PIB en la región, cuyo mayor impacto recaerá en los grupos poblacionales más vulnerables, de igual forma, es probable que se produzcan retrocesos en materia de derechos sociales, en buena medida por la reducción de la inversión social por parte de los Estados. Tal situación estará acompañada por la caída y lenta recuperación del precio del petróleo y otras materias primas, además de la lenta

reactivación de los sectores de servicios y turismo internacional. En este contexto también seguirá en la agenda la situación de Venezuela y la permanente amenaza de intervención militar, no obstante, una hipotética situación bélica en la zona de esas dimensiones, generaría una gran inestabilidad política y económica con impactos impredecibles.

No sólo las hegemonías, los Estados y las instituciones están en disputa para hacerse un lugar privilegiado en la reconfiguración mundial, los ciudadanos y los grupos sociales también encarnan una disputa, la cual gira en torno a las formas de humanismos que se podrían implementar, así por ejemplo actualmente algunas formas de fascismo representados por dirigentes de algunos gobiernos cuentan con apoyo ciudadano, mientras otros grupos humanos claman por formas más solidarias e inclusivas. Las posiciones tomadas en torno al trato de las migraciones masivas dan testimonio de ello.

Hasta el momento, la práctica ha demostrado que vivimos en un mundo cuya estructura internacional es inestable, débil e incapaz de consolidar un nuevo orden que garantice la paz, la seguridad y la estabilidad de los gobiernos, ciudadanos y Estados, en consecuencia la humanidad sigue a la deriva, colocando su destino en manos de un sistema de estados que buscan afianzar sus proyectos e imponer nuevas formas e ideas de gobernanza global, que a fin de cuentas no termina de concretarse en el horizonte. Las características que podría tener ese nuevo orden mundial no están claras, solo se vislumbran algunas tendencias que se han destacado en esta investigación, pero lo cierto, es que hay una gran necesidad de redefinir alianzas, normas internacionales, funcionamiento de organismos gubernamentales y no gubernamentales, y esto va a depender de qué se pretenda preservar, si se acentúa el interés por la vida humana y la de otras especies, o si se acentúa el interés por preservar el poder, también va a depender de cómo se pretenda hacer esto, si a través de la cooperación o a través de la confrontación y el uso de la fuerza.

Referencias

BANCO MUNDIAL, Crecimiento del PIB Anual, en **Grupo Banco Mundial**, Washington, 2020. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>, Consultado: 20 de junio de 2020.

BARBE, Esther, **Relaciones Internacionales**. Barcelona: Editorial Tecnos, 2007.

BRZEZINSKI, Zbigniew, **El gran tablero mundial, la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos**. Buenos Aires: Paidós, 1998.

CASTELLS, Manuel, **Ruptura: la crisis de la democracia liberal**. Barcelona: Editorial Alianza, 2019.

CEPAL, América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales, **CEPAL**, Santiago de Chile, núm. 1, 2020. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales> Consultado 20 abril 2020.

DEL ARENAL, Celestino, **La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política**, 2001. Disponible en: <https://www.ehu.es/documents/10067636/10664763/2001-Celestino-del-Arenal-Moyua.pdf/bab55d27-64de-47f7-b3d3-0cf11044c18> Consultado 15 marzo 2020.

DECLARACIÓN conjunta de la República Popular China y la Federación de Rusia sobre el orden internacional en el Siglo XXI. Moscú, 1 julio 2005. Disponible en: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t202164.shtml>. Consultado 12 febrero 2020.

DECLARACIÓN especial de Santiago de la ii Reunión Ministerial del Foro Celac-China sobre la iniciativa de la franja y la ruta, Chile, 22 enero 2018. Disponible en: <https://www.rree.go.cr/files/includes/files.php?id=1317&tipo=documentos> Consultado 12 febrero 2020.

HOFFMAN, Stanley, **Orden mundial o primacía**. La política exterior norteamericana desde la guerra fría. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1998.

HUNTINGTON, Samuel, **El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial**. Buenos Aires: Paidós, 2001.

JALIFE-RAHME, Alfredo, **Hacia la desglobalización**. México: Jorcal Editores-Orfila, 2007.

HELIO, Jaguaribe; RIVAROLA, Andrés; CALDUCH, Rafael, "Geopolítica" en SÁNCHEZ DE LA BARQUERA; ARROYO, Herminio, **Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política: Régimen político, sociedad civil y política internacional**, vol. II, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 273-279.

KISSINGER, Henry, **Orden Mundial: Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la Historia**. Madrid: Debate, 2014.

NAVARRETE, Jorge, Los otros 12: rol de los países emergentes en el G20 y el nuevo orden internacional. **Cuadernos de la Cátedra Humboldt**, México, n. 1, 2012, p. 23-38.

OCDE, **Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición**. París: OECD Publishing, 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>.

PÉREZ LÁREZ, Rosa, Una aproximación al estado actual de la Teoría de las Relaciones Internacionales. **Revista Mundo Nuevo**, año III, v. 2, n. 7, 2009, p. 233-252.

REUTERS, **Goldman: Respuesta al virus, riesgos inflacionarios apoyarán al oro como cobertura**, 24 de marzo 2020. Disponible en: <https://lta.reuters.com/articulo/goldmansachs-investigacion-oro-idLTAKBN21B1GA> Consultado 12 de abril de 2020.

ROSENAU, James, The Dynamism of a Turbulent World. En: KLARE, Michael; CHANDRANI, Yogesh, **World Security: Challenges for a New Century**. New York: St. Martin's Press, 1998.

RUSSIAN-CHINESE joint declaration on a multipolar world and the establishment of a new international order. Moscú, 23 abril 1997. Disponible en: <http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=a2298c49f047f79480ab33d80ee23896bdfb&lib=tax> Consultado 12 febrero 2020.

SANTOS VILLARREAL, Gabriel, **Estados fallidos: definiciones conceptuales**. México: Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Política Exterior, 2009. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-07-09.pdf> Consultado 06 enero 2020.

SERBIN, Andrés, **Eurasia y América Latina en un mundo multipolar**. Barcelona: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Icaria Editorial, 2019.

STIGLITZ, Joseph, **The Theory of International Public Goods and the Architecture of International Organizations**. Washington: Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, United Nations, 1995.

TELESUR, EE. UU. tiene repartidas 800 bases militares en todo el mundo. **Jugada Crítica teleSur tv**, 28 de noviembre de 2018. Disponible en <https://youtu.be/JOKbqBRMEUU>, Consultado: 12 de junio de 2020.

TIUSABA GOMEZ, Beatriz; BARRETO GONZALEZ, Robert; CERON RINCON, Luz. Hermenéutica, realidad y método en la disciplina de las Relaciones Internacionales. **Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales**, México, 2019, v. 64, n. 236, p. 217-237.

TREATY of good-neighborliness and friendly cooperation between the People's Republic of China and the Russian Federation. Moscú, 16 julio 2001. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t15771.shtml Consultado 12 febrero 2020.

WALLERSTEIN, Immanuel, **Geopolítica y Geocultura**. Ensayos sobre el moderno sistema mundial. Barcelona: Kairos, 2007.

<i>Funciones de colaboración ejercidas</i>	
Yetzy Urimar Villarroel Peña	Concepción; Metodología; Curación de datos; Gestión del proyecto; Análisis formal; Investigación; Supervisión; Redacción(borrador original); Redacción (revisión y edición);
Adriana Patricia Castaño Román	Análisis formal; Redacción (borrador original); Investigación;
Luis Javier Ruíz	Análisis formal; Redacción (borrador original); Investigación;

Información proporcionada por los(as) autores(as) según la [Taxonomía de Funciones de Colaboración \(CRediT\)](#)

The new Latin American neo-patriotic far-right: reactionary internationalism and its challenge to the international liberal order

La nueva extrema derecha neopatriota latinoamericana: el internacionalismo reaccionario y su desafío al orden liberal internacional

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.106956>

José Antonio Sanahuja
Universidad Complutense de Madrid, Madrid, Spain
sanahuja@cps.ucm.es 

Camilo López Burian
Universidad de la República, Montevideo, Uruguay
camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy 

Abstract

This work argues that the new far-right, which we characterise as neo-patriotic, emerges through a combination of agency and structural factors amid a crisis of globalisation, understanding it as a crisis in the hegemonic order. The crisis of globalisation opens opportunities for the rise of a new far-right which redefines the popular, the national, and the international based on Schmittian friend-enemy distinctions, as an autonomous categorisation, which gives political meaning to their identity as a political actor. A key element of this identity is a reactionary internationalism based on the defence of tradition against cosmopolitan globalism. Thus, the reinstatement of a traditionalist “Arcadia” gives meaning to the process of re-politization and challenges to the liberal international order, its national, regional, and global dimensions, universalist and globalist discourse, and its teleologies of progress. In sum, these actors do not merely question globalisation as an established order but fight for the construction of an alternative international order of a reactionary type.

Keywords: Far right; International order; Crisis of globalisation; Reactionary internationalism.

Resumen

Este trabajo argumenta que las nuevas extremas derechas, que caracterizamos como neopatriotas, emergen por una combinación de factores de agencia y estructura en el marco de la crisis de la globalización, entendiendo esta última como orden hegemónico. La crisis de la globalización abre oportunidades para el ascenso de una nueva extrema derecha que redefine lo popular, lo nacional y lo internacional a partir de la distinción schmittiana de “amigo-enemigo” como categorización autónoma, dando sentido político a su identidad como actor político. Elemento clave de esa identidad es un nuevo internacionalismo reaccionario basado en la defensa de la tradición frente a la globalización y el cosmopolitismo. Así, la reinstauración de una “Arcadia” tradicional da sentido a un proceso de repolitización y contestación del orden liberal internacional, en sus dimensiones nacional, regional y global, de sus discursos universalistas y cosmopolitas, y de sus teleologías de progreso humano. En suma, estos actores no solamente cuestionan la globalización como orden establecido, sino que pugnan por la construcción de otro orden internacional alternativo de signo reaccionario.

Palabras-clave: Extrema derecha; Orden internacional; Crisis de globalización; Internacionalismo reaccionario.

Received: 29, August, 2020
Accepted: 16, September, 2020

Conflicts of interest: The authors did not report potential conflicts of interest



This is an article published in open access and distribution under the terms of the [Creative Commons License for Non-Commercial Attribution Share-Equival 4.0 International \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) which allows its use, distribution and reproduction in any medium as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and if it is transformed, or used as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Introduction

This article analyses a new type of far-right movement, which we call “neo-patriotic”, in its Latin American expression. The case of the “Trump of the tropics” – Brazilian President Jair Bolsonaro – exemplifies the most defining traits of the type: a marked nationalist and anti-globalist ideology, and discourses and practices that aim to challenge institutions and norms as a way of battling globalization as a hegemonic order¹. By contesting institutions and norms, these movements aim to propose an alternative (re)founding and (re)construction of an “Arcadia”², in which traditionalism is the central theme. This return to the lost values of tradition implies a new reading of popular, national, and international practices and marks the surge of a new reactionary anti-cosmopolitan internationalism which questions the liberal international order.

According to Orellana and Michelsen (2019), reactionary internationalism supposes a reconceptualization of internationalism departing from discourses and actions that challenge liberal themes, norms, and practices. This in turn leads to a new institutional matrix based on transactional logics of power and identity of an ultra-conservative type. This new shared political identity leads to convergence and fuels the articulation and coordination of the political action of these ultra-conservative neo-patriotic forces, who fight for an alternative world order. Additionally, we argue that this reactionary internationalism is a new expression of what Carl Schmitt (SCHMITT, [1932] 1991) called the “friend-enemy” distinction³. By establishing a common enemy, this distinction sustains the collective action of these new conservative neo-patriotic movements. Following this “friend-enemy” logic establishes that anything that threatens to disintegrate pre-existing identities based on tradition is an enemy.

This interpretation of neo-patriotic conservative movements and their challenges to globalisation and the liberal international order draws from the theory and methods of Neo-Gramscian international relations critical theory. Neo-Gramscian critical theory provides a comprehensive explanation for the surge of these actors and their subsequent political dynamics, in terms of structure; and a causal explanation, in terms of agency, of the crisis of globalization understood as a historical and hegemonic bloc. We complement this analysis with theoretical approaches related to the historical institutionalism tools of Political Science, aiming to understand the initial construction of these political identities and how it conditions future action. We draw from Carl Schmitt’s theories to understand the constitutive centre of international traditionalism based on his characterisation of the political, and contemporary advances in the literature on conservative populisms and foreign relations.

After fleshing out these theoretic and methodological precisions, we examine the common causes of the surge of these new conservative movements considering structure and agency, to then analyse their reactionary internationalism, understood as a coordinated and global political action aiming to challenge the liberal international order and the proposal of an alternative model. This interpretation leads to the conclusion that, beyond local factors, the crisis of globalisation is a general structural explanation of the origin and identity of these movements, which has far-reaching consequences on their actions. Particularly, their definition of politics and political identity is based and framed by their understanding of the conflict against globalisation. Globalisation, its international practices, and cosmopolitanism, are thus defined as existential threats that disintegrate the community and destroy the traditions that define it.

¹ The concepts of hegemony and globalisation as a hegemonic order refer to the theories of Robert Cox. For a deeper treatment of these concepts see Sanahuja (2020).

² A region of ancient Greece evoked by Virgil to refer to an imaginary community which lives in peace and harmony. It opposes the Utopia of renaissance thinker Thomas More, since this latter one is a human creation, whilst Arcadia is the spontaneous fruit of a natural way of life which has not been damaged by modernity or “corruptive civilisation”. The Arcadia is thus a concept that resists the idea of progress. In this work we depart from the reference to the concept by Gerardo Caetano in his analysis of new neo-patriotic conservatism in Uruguay.

³ According to Schmitt, this characterisation of the political is autonomous since it is not derived from other criteria and is irreducible to other categories or synthesis.

Analytical tools to understand the crisis of hegemony and the challenges to the liberal international order

Robert W. Cox's (1981) concept of historical structure – in its triple meaning as ontology, theory and methodology – underlines the relevance of material forces, ideas and institutions as constitutive elements of different international orders, without an a priori dominance of any of them. These are also the explanatory factors for their rise and decline through historical processes of stability, conflict and changes which imply an interaction between structure and agency. As a methodology, it has three applications: social forces, made up of social interactions based on relationships of production; the shapes of the state, which according to Gramscian theory involves both the state apparatus in a strict sense, and civil society; and world orders as particular configurations of the historical structure within a specific historical cycle. Thus, a particular combination of forces which imply material capacities, ideas, and institutions (defined as a mixture of ideas, norms and institutions, and material power⁴) generate persistent social practices that establish a concrete form of structural power which constitutes and shapes the agency of actors and their margins for action.

When a specific constellation of social forces establishes a coherent and established historical structure which develops into “the common sense of the times” – a historical bloc, in Gramscian terms – it becomes a hegemonic world order. This is how we understand globalisation, and the liberal international order that sustains and legitimates it. Hegemony is key to stability, and its rupture implies an opening for structural change. In this sense, initially, we can see that in the international stage this hegemony is exercised by social groups that operate *through* states – rather than being *created by* states. If globalisation is to be understood as a hegemonic world order, the hegemonic role of some can be observed through the role of transnational capitalist elites that, just as the ones that meet in Davos, act through state structures. In the same way, international organisations define and sustain the rules of the hegemonic order, by ideologically legitimating and establishing the legal rules and norms of conduct of this world order, as a way of maintaining stability (SANAHUJA, 2020).

As the next section details, this approach allows us to understand transformations of the international system as a current stage in which the crisis of both globalisation and the liberal international order can be interpreted as signs of a deep crisis in hegemony (SANAHUJA, 2017). This crisis opens fresh opportunities for anti-hegemonic actors and movements. Within this context, we aim to understand the surge of neo-patriotic ultraconservative forces, their discourses, and practices of challenging the institutional and normative foundations of the international order.

Crises of hegemony – and in this case the crisis of globalisation – can be considered critical junctures, in the sense that historical institutionalism applies it in contemporary Political Science. A critical juncture⁵ is a foundational moment that implies a crossroads where one historical cycle ends and another is born. It is generated through a change in the historical structure which loses stability and thus allows opportunities for new actors and agency. These windows of opportunity allow for change in the previous structures. Critical junctures thus open unprecedented opportunities for political actors – in this case the neo-patriotic far-right. They are also seen to be critical moments in the makeup of actors, as they define their initial identity (GREENER, 2005, p.62), which is a very relevant aspect to our purposes of understanding reactionary internationalism.

These actors are collective subjects that have an identity, capacity to act strategically, and resources. Identity is an initial element with which they define their interests and objectives for strategic action, mobilising resources, and capacities (ACUÑA; CHUDNOVSKY, 2013, p.36-39). This implies that the constitution of an identity is a key moment in the formation of a new political actor. As we will argue later, the political identity of these neo-patriotic far-right movements is based on the conflict created by a threat of disintegration.

This initial element, which constructs an identity, is of a contingent nature (MAHONEY, 2000). Identitarian initial definitions possess a relational component, since the ideological configuration they adopt allows for differentiation

⁴ There is no established analytical preference between them.

⁵ See, for instance, Collier and Collier (1991) and Capoccia and Kelemen (2007).

and competition against others (GARCE, 2012, p.45). Thus, the creation of a political identity implies a symbolic struggle, a fight for meaning, which is functional to a strategy of political contestation. Contestation is conceptualised as a strategy of normative and institutional action, which departs from questioning the current order with a strong performative capacity, since they come to define the actors analysed here. It can be defined, thus, as the social practices that express a rejection of norms (WIENER, 2017, p.112). This contestation happens in international organisations as ideological disputes centred around norms and mechanisms that legitimate the origin, process and results of these organisations and institutions (HOOGHE; LENZ; MARKS, 2019).

What follows presents our argument through two sections: a briefer one which analyses the surge of the neo-patriotic far-right, and another that explores its international strategies.

The rise of a neo-patriotic far-right

Neo-patriotic far-right movements emerge due to a combination of agency and structural factors amid a crisis of globalisation, understood as a historical bloc and hegemonic order. The global financial crisis of 2008 arrived in Latin America with the end of the commodities cycle. The crisis is part of a shift in the structure of the international political economy alongside a new technological and productive revolution which puts globalisation into question as a historical epoch – at the very least in the way it was configured in the mid-1990s.

Realist analysis propose that we understand the crisis as a matter of polarization, geopolitical games, and a supposed Thucydides' trap between global powers. However, we are faced instead with a new “great transformation”, in the Polanyian sense of the word. This transformation places the liberal international order in check, affecting its economic and social basis, and questioning the system's legitimacy (IKENBERRY, 2018, p.10). In this stage the dissatisfaction of losers, or self-perceived losers, of globalisation opens fertile ground for far-right movements to find a social base for their political project. As a Polanyian “countermovement”, they manage to present themselves as agents of social protection and thus mobilise popular sectors, the middle and mid-bottom classes, both urban and rural, that see themselves affected by increased labour precariousness and uncertainty due to socioeconomic changes. These scenarios facilitate challenges to globalisations' teleologies of human progress and other processes of re-politization that translate into a rejection of cosmopolitanism, social diversity, and multiculturalism.

The neo-patriotic type describes a broad swath of parties and far-right political movements that reclaim nationalism and as a consequence oppose multilateralism and any form of global or regional norms that limit national sovereignty in the world stage. In economic terms, these groups do not follow a homogeneous pattern. Whilst some oppose economic liberalisation and, in some cases, challenge transnational capital, others establish alliances with neoliberal actors. The latter is the case of Brazilian neo-patriots, who have managed a coexistence – though not always in harmony – between the rationales of neoliberalism and nationalism. The construction of an identity is rooted in cultural traditionalism, including social practices and gender issues, and in some cases even legitimated through religious allusions to “natural law”. This identitarian element is key to their constitution as political actors, becoming articulated in discourses and strategies that operate through different degrees of fear and hate of the “other”, who is seen as threatening to break up society. The “other” sometimes takes the shape of a terrorist, and in other cases the shape of a common criminal. What is more relevant for this analysis, the “other” is also coded as an agent of globalist cosmopolitanism that is subverting and corrupting traditional values that give meaning to society. This threat of disintegration is often expressed through “culture wars”, where neo-patriotists become alienated from cultural diversity and multiculturalism, and – to different degrees – mount a vindication of nativism, xenophobia, anti-immigration, and in some cases even overt supremacy. This goes in line with their rejection of sexual diversity and gender equality, which is defined as “gender ideology” and which they argue threatens the traditional family unit and (an essentially hetero-patriarchal) social order. Whilst true that their discourse and practices often follow of populist logic, it is worth noting that these political

movements develop within two cleavages that, we'll show, come to define the "friend-enemy" distinction: the traditional left-right cleavage, in which they adopt far-right positions; and the cosmopolitan-nationalist cleavage, this being a novel one which comes to distinguish the neo-patriotic far-right from other conservative movements such as liberal-conservatives, who show favour to globalism.

The rise of the neo-patriotic far-right in Latin America is, as argued, a global phenomenon, beyond the national specificities that originate from a crisis of hegemony. These movements question both the cosmopolitan left and the liberal and globalist right. Their ascent implies a process of re-politization and contestation of the norms and institutions of the liberal order, under a nationalist rhetoric that mobilise those who have been negatively affected by the processes of globalisation (ZÜRN, 2014).

Their challenge of the norms that constitute the liberal national and international order, implies a support for institutional transformations, in the form of the modification of several rules of the game. This approach has a distinct illiberal characteristic which can be observed, for instance, in the internal deterioration of democracy and the rule of law in Hungary and Poland. In the international stage, the coordinated action of neo-patriotic movements in multilateral settings has led to a reactionary backlash, leading to backsteps in matters of gender, the environment, human rights, and global health. This latter aspect has been exacerbated by the frequent challenging of the scientific and public policy responses to the Covid-19 pandemic.

Challenges also include a sociocultural component (KRIESI et al, 2012) in the form of a backlash by those who feel threatened by the advance of globalisation, cosmopolitan values, and societies open to cultural and sexual diversity, as well as discourses that promote or recognise diverse identities. These backlashes are organised through social movements, parties, and leaderships with authoritarian characteristics and populist rhetoric (NORRIS; INGLEHART, 2019). As argued, structural transformations in production matrixes have promoted broader economic uncertainty and led at the same time to a stop in demands and social expectations, feeding a conservative reaction and nationalist narrative leading to a sociocultural reactionary movement with communitarian and traditionalist values (INGLEHART; NORRIS, 2016).

Having considered the rise of the far-right in the context of an opportunity opened by a crisis of hegemony, we will now turn to the question of reactionary internationalism and traditionalism. Specifically, we will analyse how these actors become involved in a dispute for meaning, and attempt to redefine the popular, the national, and the international through Schmitt's "friend-enemy" distinction⁶. This distinction provides autonomous categorisation and political content to their identity as a constitutive part of their actions. At the same time, it allows for international coordination of a defence of tradition. The return to a traditionalist "Arcadia" gives meaning to their re-politization and challenge of the liberal international order in its national, regional, and global dimensions, its universalist and globalist discourse, and its teleologies of progress. In this way, we argue that these actors not only challenge an established order, but further fight for the construction of a deeply conservative alternative.

Reactionary internationalism and the role of tradition

The literature on new far-right movements, populism, and their foreign policies displays a wide array of approaches and differently delineated objects of study. However, these different approaches all share common traits, such as some common theoretical underpinnings. The two most common being the use of role theory⁷ and the view that populism is a "thin-centred ideology". The latter allows for the conceptualisation and identification of common traits among different types of movements and populist leaders, from both the right and the left, as well allowing for further

⁶ Jeffrey Alexander (2018) argues that Steve Bannon's narrative constructions departs from binary simplifications of political conflict, with a focus on the cultural dimension. One group is constituted by the "real ones" part of "real America" (nationalists, whites, and Christians), in opposition to the "others".

⁷ The analysis of Bolsonaro's foreign policy by Guimarães y Oliveira (2020) is an example of this.

analysis of how populism can relate to other ideological elements, such as nationalism (MUDDE, 2004; 2016). These approaches are close to those which see populism as a political style (MOFFITT, 2016). In all cases, anti-elitism (NORRIS; INGLEHART, 2019) and anti-pluralism (MÜLLER, 2016) are underscored as central characteristics.

An exploration of the nexus between populism and foreign policy proposes that the anti-elitism that marks internal political contest unfolds into a confrontation against international elites. These movements define themselves as representatives of “the people” and defenders of the national interest, resisting and confronting international institutions and their technocratic elites (CHRYSSOGELOS, 2018). Other research focuses on the influence on foreign policy exerted by radical right populist parties when they are members of coalitions (VERBEEK; ZASLOVE, 2015) or even as members of the opposition (LIANG, 2007). Another approach focuses on the role of political leaders, and their influence on foreign policy (DREZNER, 2017).

Studies of Latin American instances of this phenomenon highlight anti-elitism and the revindication of “the people” and “popular will” as common traits in foreign policy (WEHNER; THIES, 2020). Other case studies focus on Western countries (BALFOUR et al, 2016; VERBEEK; ZASLOVE, 2017), and emerging economies such as India (PLAGEMANN; DESTRADE, 2019), Turkey (COP; ZIHNOĞLU, 2015; ÖZPEK; YAŞAR, 2018), and Brazil (CASARÕES, 2020; GUIMARÃES; OLIVEIRA, 2020).

Regarding the effects of these actors on the system, some of the works conclude that they have not generated a radical reconfiguration of global policy as promised by the rhetoric of anti-globalist populism (DESTRADE; PLAGEMANN, 2019, p.729). It is true that we cannot at this stage speak of achieved profound transformations, but we can identify actions and discourses in neo-patriotic far-right movements that aim to substantively transform the system’s structure.

In this sense, the work of Feliciano de Sá Guimarães and Irma Dutra de Oliveira e Silva (2020) presents key elements to understand the processes, aside from a narrower focus on results. In their study of Jair Bolsonaro’s government in Brazil, they develop an explanation of how populist far-right governments exchange information, spread their view of the world, and construct international identities by cooperating. De Sá Guimarães and Dutra de Oliveira e Silva find that these governments relate through a common conservative identity and develop three interrelated conceptions of their national roles. The first is anti-globalism, as a challenge to international institutions. The second is nationalism, constructed from sovereigntist, and one could add nativist, narratives. The third implies a role established through friend-enemy narratives. This argument, also drawing and challenging other literature mentioned above, proposes that this group of identities makes up the “thick conservative identity” of these actors.

As previously mentioned, these actors that emerge from a crisis of globalisation find themselves in their foundational moment as it relates to their identity. We argue that these actors are forging their political identities within this critical juncture that auspices a change in the historical cycle and consequently allows more space for these actors and their agency, as well as projects that question the hegemonic order. Thus, these movements share as a central element this conception of politics, which fits well with Schmitt’s theory of a structure around the friend-enemy dichotomy. Sovereigntist nationalism, anti-globalism, and anti-elitism are constructed from this dichotomy, also redefining the popular, the national, and the international. These redefinitions are not clearly differentiated given that they are deeply related, but they all share their basis on the matrix of the friend-enemy dichotomy.

The popular, for instance, is redefined by neo-patriots along the lines of who belongs to “the people” and who does not. Those cast outside of the definition of “the people” are those who threaten to break up society, both within the borders of a country and as an outside influence. This anti-elitist rhetoric underpins the populist nature of these actors who, nevertheless, are defined by their far-right ideologies and their nationalist and anti-globalist perspectives. It is from this that their self-definition as the true representatives of a diffuse “people” or community, who are mostly disorganised masses with whom the leader relates in a direct fashion without mediation or institutions (WEYLAND, 2001), in order to

recuperate their original essence. It is worth reminding that neo-patriotic far-right movements are collective actors with diverse degrees of political organisation (ASLANIDIS, 2015), who display a confrontative and polarising political style.

In his analysis of Bolsonaro's foreign policy, Guilherme Casarões (2020) highlights the presence of a friend-enemy dichotomy also showing an array of populist traits. For instance, a degree of personalism accompanied by a strongly ideological view of foreign policy⁸, which does away with international mediators (Itamaraty)⁹ and professional diplomats who are perceived as a technocratic elite. Communication with the masses is direct, prioritising the use of social media.

As Casarões (2020) rightly points out, this style of foreign policymaking rejects any involvement with civil society, progressive political leaders, and multilateral organisations, which are all accused of being part of a supposed globalist elite propagating cultural Marxism. Placing elites as the enemy of the popular is part of a strategy to construct an idea of "the people" and what is national, as an imagined community (ANDERSON, 1991). The appropriation of national symbols in public spaces by far-right activists is an example of this strategy in play. This is also seen in online news sharing, where the use of a nationalist aesthetic is reaffirmed, and a reassessment of the country's history appears. The country's history is now presented as the original Arcadia symbolically legitimating this contest for meaning. These practices are often promoted through the sharing of fake news¹⁰.

The "people" which neo-patriots allude to in their rhetoric is often by definition homogenous but is also diffuse as an actor. Sometimes, the "people" assumes the archetypal image of the common man (and here we mean male, defending a traditional patriarchal view of the social order), who defends "common sense" and the plebeian condition¹¹. The supposedly "corrupt" national and international elite defends "the new world order", challenges national sovereignty and attempts to impose values contrary to traditional ones. An example of this rhetoric is given by Senator Guido Manini Ríos¹², who opposed the prosecution and punishment for crimes committed by the military in the last Uruguayan dictatorship (1973-1985):

Imposing those treaties [The American Convention on Human Rights] over our Constitution means accepting governance from the outside (...) Those who exhibit with pride their condition of stateless sepoys¹³. Some Uruguayans willing to bend the knee will be happy with this type of dependence, but this is not our case. This is why we vindicate our national sovereignty (REDACCIÓN 180, 2020, own translation).

This type of leadership proposes that foreign policy must reflect the deepest values of "the people" (CASARÕES, 2020). To connect with "the people", foreign policy needs enemies, who have to be discovered, denounced, and fought in the context of a permanent sensation of a global complot against the leader, who is accosted by the system (CASARÕES, 2020).

The national and the popular, in this formulation, are interlinked. Together, they are threatened by disintegrating forces inside and outside the nation state. The neo-patriotic far-right assumes identitarian elements which imply an uncritical acceptance of subordination under a homogeneous and unitarian conception of the community. This community thus possesses an identity derived from a recreated historical narration, which functions as a legitimating

⁸ This contrasts with the pragmatism of Gertúlio Vargas's foreign policy. Vargas was another populist leader who governed Brazil in 1930-1945 and 1951-1954.

⁹ It must be pointed out that Bolsonaro was elected representing the Social and Liberal Party (PSL). He then abandoned the party due to a fight for control over party funds and candidate nominations. Bolsonaroists attempted to forge a popular far-right movement under the banner of a new *Aliança pelo Brasil* party. They were not successful in this endeavour since they failed to reach the necessary support to initiate the legal process of constituting a party.

¹⁰ The use of data mining and analysis to develop electoral strategies for these leaders deserves separate treatment. The case of Cambridge Analytica is paradigmatic in this regard.

¹¹ Bolsonaro is perhaps the main example of this plebeian condition, given his socio-economic origins and discrete political and military career. Other leaders who fit the profile, such as Donald Trump, are part of the elite but still adopt an anti-elitist rhetoric.

¹² Retired general and ex Commander in Chief of the Uruguayan Army (2015-2019). Manini Ríos now leads *Cabildo Abierto*, the Uruguayan expression of a neo-patriotic far-right movement, which retakes ideas, discourses, and practices from the conservative, Christian, and rural right of the country.

¹³ *Note from the translator*: Manini here uses the Spanish words "cipayismo apátrida". In a Latin American context, the word "cipayismo" refers originally to the Sepoys, who were Indian soldiers who worked under British or European orders. The meaning of the word in common and political parlance is thus someone who prioritises and follows global powers, most frequently the United States.

teleology, and a constructed – or directly invented – tradition. The pre-existent core values in its members are derived from these principles and are shared as a way of generating adhesion and unity. In this way, a patriotic cultural attachment is formed, in some cases with ethnic underpinnings. It is from here, that the criticism of the negative impacts of the dominant liberal paradigm in modern societies is born, signalling that this liberal view estranges individuals from tradition, and thus their values.

Ben Teitelbaum (2020) classifies the ideological foundations of these movements as based on tradition, based on their rejection of modernity and their condition as a “countermovement” facing globalisation. We prefer to classify them as reactionary. Teitelbaum points to key aspects such as a rejection of modernity and the values of the enlightenment, a philosophical opposition to materialism and open questioning of globalisation. This gives space to religious elements, the justification of hierarchies, and further an analytical framework that allows for blame to be attributed to modernity in the corruption of the values of tradition – these values are present in the Arcadia they wish to return to. Several figures such as Alexandr Dugin, advisor to Vladimir Putin, Olavo de Carvalho, Bolsonaro’s guru, and Trumps’ ex-advisor and current far-right global promotor Steve Bannon¹⁴, are often named as the producers of ideas for these traditionalist currents. Their philosophical foundations usually vindicate religious thinking, often Judaeo-Christian. They draw from the conservative thinking of Oswald Spengler (1880-1936), René Guénon (1886-1951), Julius Evola (1898-1974), and as we will discuss further on Carl Schmitt (1888-1985). From Spengler, they take the diagnosis of a threat against Western culture; from Guénon, his confrontation to the humanist and scientific model of the enlightenment and its challenge to the “truth”; Evola left a legacy of religious vindication and a reaction to modernity.¹⁵ Globalism, as conceptualised by these thinkers, is a threat to tradition.

The reactionary thinking of neo-patriots tints their view of the world stage and foreign policy with a strong nationalism, leading to challenges to their country’s subjection to international laws and institutions, as well as global accords. Their foreign policy is conceptualised as a defence of the national, often defined in strongly ideological terms not so much on the rational analysis promoted by realists. This is the case of the “cruzados” or crusaders¹⁶ of Brazil, who group under chancellor Araujo, against the more pragmatic focus of the finance minister Paulo Guedes or the vice-president general Hamiltom Mōurao. However, they still think in terms of geopolitics, prioritising security, and thus frequently opt for isolationism or retrenchment instead of a politics of hegemonic power. They oppose globalism because they identify it as a threat to hierarchies and community, with international and regional groups being the most threatening variant – it is here that we see the influence of Schmitt on their political thought.

These actors construct external enemies, and defend conspiracy theories which, for instance in the Brazilian case, extend to leaders, states, and organisations (CASARÕES, 2020). Bolsonaro’s government antagonised Nicolás Maduro’s Venezuela, and the São Paulo forum. It also fought the supposed flagbearers of globalism, which includes a broad swath from French president Emmanuel Macron, to Greenpeace, Greta Thunberg, and the Pope. Schmitt’s friend-enemy logic of politics, as Casarões (2020) points out, is thus a key pillar in the neo-patriotic view of politics. Emphasising a cultural dispute, which precedes the political one, these movements act through discourse and practices that can be understood, as mentioned above, as a normative and institutional challenge to the liberal international order.

As previewed, we propose that neo-patriotic far-right movements must be interpreted as operating in two cleavages: the left-right, and cosmopolitanism-nationalism. This latter cleavage gives structure to the traditionalist reaction and political antagonism, and thus becomes the backbone of patterns of foreign policy observed in these

¹⁴ These three examples, beyond their shared traits, have a series of different views on some key subjects, for instance the role of the state or the influence of the United States and China over the world. It must be said, as well, that Bannon plays a key role in the internationalisation of conceptual and strategic aspects of neo-patriotic movements. To understand these messages and strategies, we recommend browsing Breitbart News (2016), which in 2016 became Bannon’s way of projecting an alternative right-wing platform supportive of Trump.

¹⁵ Texts published by Brazilian chancellor Ernesto Araújo in his blog include arguments derived from the thinking of Guénon and Evola.

¹⁶ The crusaders or “cruzados” are a group of Bolsonaro supporters in the cabinet, religious organisations, and civil society who support a plan to return to traditional values as proposed by Bolsonaro.

movements. From these two cleavages, a logic of relations – which we call reactionary internationalism – is articulated. The cleavages become the centre points of the constructed identity of these actors, structure actions taken, and fuel cooperation – all in the name of reacting against globalism and defending tradition.

In this reactionary internationalism, politics is conceived following Schmittian logic, and associates sovereignty with authority through a unitary and anti-pluralist lens. It, however, seeks to distinguish politics as previous to what relates to the state. A state, thus, is the “political status” of an “organised people” over a “delineated territory”, but the political is not defined departing from the state, but rather a community or original Arcadia based on the supposedly threatened tradition and conservative values.

The friend-enemy distinction thus is key to reactionary internationalism. It gives a political meaning to discourses, actions, and practices, by providing a criterion for differentiation, and thus of order and structured interaction. The friend-enemy dichotomy, as an exhaustive and autonomous definition, is not derivable from other criteria, or reducible in other dichotomies or categories. The definition of enemy generates, through opposition, the definition of friend.

When considering the foundational period of these groups, in the contingent moment of this critical juncture, we must remember that when defining the enemy, they are constructing their own identity. In the neo-patriotic discourse, the enemy is the other, the stranger, and in some cases, the foreigner. There can be foreign enemies with whom an identity, tradition or series of common traditions are shared, but what joins them at the hip is the common enemy. This enemy, present either internally or externally, is not a competitor or adversary, but rather those who threaten disintegration and thus attack tradition.

This political principle of reactionary internationalism permits the creation of international alliances on the friend-enemy axis. This places the idea of a fight, or struggle, in the friend-enemy dichotomy. As Schmitt proposes, these three concepts – friend, enemy, and struggle – take meaning when faced with a threat of disintegration.

As a political alliance, reactionary internationalism is not contradictory to strongly nationalist views of foreign policy nor a state-centred view of international relations. The state realm allows for the combination of the national and the populist relationship between the leader or leaders and the masses. The concept of the state, in Schmitt’s view, precedes the concept of the political and implies a unity of State, people, and a movement under the leadership of a leader who interprets it. In this way, it allows for populist leadership that project the national interest – defined in very ideological ways – in the world stage, operating with “friends” and against “enemies”, and feeding into discourse and practice of institutional and normative challenges against actors, norms, and regional and international organisations which are viewed as globalist tools of the liberal international order.

This political logic is expressed as a challenge to the liberal international order, often presented with a conspirative view under the idea of the “new world order”. Behind this ambiguous term an anti-elite discourse often personified in George Soros or Bill Gates is mobilised. Reference to Soros as an international influence attacking tradition and a symbol of a corrupt anti-national elite who goes against the interests of the “true people” has been a recurrent feature in Trump’s America, Andrzej Duda’s Poland, Viktor Orban’s Hungary, Santiago Abascal in Spain and Matteo Salvini, in Italy, among others. Thus, Soros and his Open Society Foundation is transformed into one of the enemy icons, threatening to disintegrate tradition by promoting globalism, institutions, agents, and agendas such as immigration, “gender ideology” or climate change. The distrust of multilateralism and the liberal international order as a whole, is expressed through concrete positions. For instance, Brazil’s foreign relations minister, Ernesto Araújo, has argued that climate change is an expression of cultural Marxism which seeks to dominate the global economy (EN ÓRBITA, 2019).

The defence of – a basically Western and Judaeo-Christian – tradition creates a common enemy in transnational elites and their support bases (both leftist cosmopolitans and conservative globalists) who threaten tradition by supporting liberal progressive values. In this way, an anti-establishment discourse, vindicating a homogeneous idea of

“the people” and national sovereignty, is developed. This nativist and patriarchal discourse often revolves around hate, and mobilises those frustrated with current affairs, or who feel that their expectations have not been met, under the leadership of personalities that feel left out from the dominant political and intellectual elites.

The reactionary internationalism of neo-patriotic far-right movements is articulated through actors that make up ideological networks of mutual support, such as Steve Bannon’s international activism in attempting to coordinate and bring different movements together. Coordination occurs in regional and international political spaces, such as the European Parliament or the EU Council. In Latin America, this coordination is subordinate to the United States and Trump, Brazil being the most noteworthy case (ACTIS, 2019; CASARÕES, 2020).¹⁷ For instance, appeals to a Western identity and the United States’ role in saving the West are frequent and clear in Bolsonaro and the Brazilian “cruzados” (RODRÍGUEZ, 2019).

These actions reprioritise bilateralism over multilateralism, and challenge organisations of regional and international cooperation. The challenge to the institutions of migration and free trade, for instance, questions the international rule of law through which states relate (HOOGHE; LENZ; MARKS, 2019).

The liberal international order and its institutions are seen to be tools of globalist elites. This creates the need to not only oppose and disarticulate them, but to further replace them by modifying norms and practices, rereading international law, and other strategies to challenge normative and institutional foundations. To this end, these groups coordinate discourses and positions in international organisations to defeat the environmental agenda, global health, migration, and human rights, among other subjects (GUIMARÃES; OLIVEIRA, 2020; BELÉM LOPES; CARVALHO, 2020). The shared objective is a reaction against cosmopolitanism and globalisation, to adapt the international to the needs of reconstruction of the lost Arcadia of each country, making use of narratives that rescue myths and construct the imaginary West. Neo-patriots thus construct a discursive enemy and develop a strategy with an objective: to build a new world order, which in this case, means a return to a supposed tradition.

Conclusion

As a crisis of hegemony, the crisis of globalisation is a critical juncture that generates larger incentives and margins for action for groups that emerge in this context. Neo-patriotic far-right movements are finding themselves in their foundational moment, constructing an identity in relation to others, defined as friends or enemies, in the sense of Schmitt’s dichotomy as proposed in this paper as a key element of their political identity.

This paper draws from Orellana and Michelsen’s (2019) concept of reactionary internationalism, understood as an identity, discourse, and practices aimed to challenge the globalisation of the liberal international order. We add two other elements. First, the emphasis on Schmitt’s friend-enemy dichotomy as a tool to understand the construction of political identity, interests, objectives, and strategies. Additionally, this conception of the political has the capacity, in conceptual terms, to provide an irreducible principle to comprehend the political dynamics of these movements in the international stage, as well as their strategies for relating to other actors. The second, a historical approach that conceives this phenomenon as a contingent dynamic. The undergoing crisis of hegemony that characterises the current stage, includes the surge of new far-right movements as a “countermovement” in the Polanyian sense – this countermovement operates within the crisis of globalisation as a new “great transformation”. This critical juncture affects the future and potential historical trajectories. In this context, the challenge to the liberal international order at the global and regional stage is the clearest consequence of this reactionary internationalism. We conceive of this reactionary internationalism as operating in two cleavages – left-right and cosmopolitan-nationalist – based on which the friend-enemy dichotomy is

¹⁷ Some explanations for this alignment depart from role theory (GUIMARÃES; OLIVEIRA, 2020).

created and the objective of a return to a traditional Arcadia is justified. It must be noted, however, that the reactionary internationalism of these neo-patriotic far-right movements is by no means the only consequence of this crisis of globalisation, which has now become accentuated by the Covid-19 pandemic. It is thus worth venturing that, departing from other structural and agency factors, alternative actors that confront the advance of neo-patriots and challenge these reactionary forces and their principles could arise, allowing for new social relations and an alternative world order.

References

- ACTIS, Esteban. La visión del mundo de Jair Bolsonaro. De la periferia perimida a la periferia tradicionalista. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v.19, n.1, p.51-57, 2019.
- ACUÑA, Carlos; CHUDNOVSKY, Mariana. Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. In: ACUÑA, Carlos (Comp.). **¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2013, p.13-67.
- ALEXANDER, Jeffrey. Vociferando contra o iluminismo: a ideologia de Steve Bannon. **Sociologia & Antropologia**, v.8, n.3, p.1009-1023, 2018.
- ANDERSON, Benedict. **Imagined Communities**. London/New York: Verso, 1991.
- ASLANIDIS, Paris. Is populism an ideology? A refutation and a new perspective. **Political Studies**, v.64, n.1_suppl, p.88-104, 2015.
- BALFOUR, Rosa; et al. **Europe's Troublemakers: The Populist Challenge to Foreign Policy**. Bruselas: European Policy Centre, 2016. Available at: http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=17&pub_id=6377. Access in: August 20, 2020.
- BELÉM LOPES, Dawisson; CARVALHO, Thales. **Política externa ou campanha eleitoral por outros meios?** O Globo. Rio de Janeiro, June 26th, 2020. Available at: <https://oglobo.globo.com/mundo/artigo-politica-externa-ou-campanha-eleitoral-por-outros-meios-24500664>. Access in: August 20, 2020.
- BREITBART NEWS. **Breitbart News** Network. 2017. Available at: <http://www.breitbart.com/> Access in: September 25, 2020.
- CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, Daniel. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Theory. **World Politics**, v.59, p.341-369, 2007.
- CASARÕES, Guilherme. Política externa sob Bolsonaro e Ernesto Araújo inaugura a diplomacia populista. **Folha de São Paulo**, São Paulo, April 22, 2020. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/politica-externa-sob-bolsonaro-e-ernesto-araujo-inaugura-a-diplomacia-populista.shtml?fbclid=IwAR22FZnDjRvNpQzckJNuTnfbaZwv-ehbl2u1Dw4KjSP8jI0BCvQyGm7jFmI> Access in: August 20, 2020.
- CHRYSSOGELOS, Angelos. Populism in Foreign Policy. In THIES, Cameron (Ed.). **Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis**, Oxford: Oxford University Press, 2018, Available at: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-467>. Access in: August 20, 2020.
- COLLIER, Ruth; COLLIER, David. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- COP, Burak; ZIHNIÖĞLU, Özge. Turkish foreign policy under AKP rule: Making sense of the turbulence. **Political Studies Review**, v.15, n.1, p.28-38, 2015.
- COX, Robert. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium: Journal of International Studies**, v.10, n.2, p.126-155, 1981.
- DESTRADE, Sandra; PLAGEMANN, Johannes. Populism and International Relations: (Un)Predictability, Personalisation, and the Reinforcement of Existing Trends in World Politics. **Review of International Studies**, v.45, n.5, p.711-730, 2019.
- DREZNER, Daniel. The angry populist as foreign policy leader: Real change or just hot air?. **The Fletcher Forum for World Affairs**, v.41, n.2, p.23-43, 2017.
- EN ÓRBITA. Para Brasil, “el cambio climático es una estrategia del marxismo cultural para dominar la economía global”. **Sputnik**, September 20, 2019. Available at: https://mundo.sputniknews.com/radio_en_orbita/201909201088734765-para-brasil-el-cambio-climatico-es-una-estrategia-del-marxismo-cultural-para-dominar-la-economia/. Access in: August 20, 2020.
- GARCÉ, Adolfo. **Ideas y cambio institucional: tupamaros versus comunistas (Uruguay, 1985-2010)**. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Universidad de la República, Uruguay, 2012, 374p.

GREENER, Ian. The Potential of Path Dependence in Political Studies. **Politics**, v.25, n.1, p.62-72, 2005.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá; OLIVEIRA e SILVA, Irma Dutra de. Far-Right Populism and Foreign Policy Identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment. **International Affairs**, *forthcoming*, 2020.

HOOGE, Liesbet; LENZ, Tobias; MARKS, Gary. Contested world order: The delegitimation of international governance. **The Review of International Organizations**, v.14, p.731-743, 2019.

IKENBERRY, John. The End of the Liberal International Order. **International Affairs**, v.24, n.1, p.7-23, 2018.

INGLEHART, Ronald; NORRIS, Pippa. Trump, Brexit and the rise of Populism. Economic Have-nots and Cultural Backlash. Cambridge: **Harvard Kennedy School Faculty Research Working Papers** RWP 16-026, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2818659>. Access in: September 20, 2020.

KRIESI, Hanspeter; et al. **Political Conflict in Western Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

LIANG, Christina. Europe for the Europeans: the foreign and security policy of the populist radical right. In: LIANG, Christina (Ed.). **Europe for the Europeans: The Foreign and Security Policy of the Populist Radical Right**. Aldershot: Ashgate, 2007, p.1-32.

MAHONEY, James. Path Dependence in Historical Sociology. **Theory and Society**, v.29, .4. p.507-548, 2000.

MOFFITT, Benjamin. **The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation**. Stanford: Stanford University Press, 2016.

MUDDE, Cas. Europe's populist surge: a long time in the making. **Foreign Affairs**, v.95, n.6, p.25-30, 2016.

MUDDE, Cas. The Populist Zeitgeist. **Government and Opposition**, v.39, p.541-563, 2004.

MÜLLER, Jan. **What Is Populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

NORRIS, Pippa; INGLEHART, Ronald. **Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism**. New York: Cambridge University Press, 2019.

ORELLANA, Pablo de; MICHELSEN, Nicholas. Reactionary Internationalism: the philosophy of the New Right. **Review of International Studies**, v.45, n.5, p.748-767, 2019.

ÖZPEK, Burak; YAŞAR, Nebahat. Populism and foreign policy in Turkey under the AKP rule. **Turkish Studies**, v.19, n.2, p.198-216, 2018.

PLAGEMANN, Johannes; DESTRADE, Sandra. Populism and foreign policy: the case of India. **Foreign Policy Analysis**, v.15, n.2, p.283-301, 2019.

REDACCION 180. Manini habló de "cipayismo apátrida" al pedir restablecer la Ley de Caducidad. **Cientochenta**. Montevideo, August 5, 2020. Available at: https://www.180.com.uy/articulo/83631_manini-hablo-de-cipayismo-apatrida-al-pedir-restablecer-la-ley-de-caducidad. Access in: August 20, 2020.

RODRÍGUES, Gilberto. **¿El Trump del trópico? Política exterior de ultraderecha en Brasil**. Análisis Carolina 6. Madrid: Fundación Carolina, 2019.

SANAHUJA, José Antonio. Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. In: MESA, Manuela (Coord.). **Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras**. Anuario CEIPAZ 2016-17. Madrid: CEIPAZ, 2017, p.35-71.

SANAHUJA, José Antonio. Hegemonía, crisis de globalización y Relaciones Internacionales. Concepciones clásicas y teorización crítica. In GONZÁLEZ, Paloma (ed.) **El sistema internacional del siglo XXI. Dinámicas, actores y relaciones internacionales**. Valencia: Tirant lo Blanch, *forthcoming*, 2020, p.19-51.

SCHMITT, Carl. **El Concepto de lo político**. Madrid: Alianza Editorial, [1932] 1991.

TEITELBAUM, Benjamin. **War for eternity: inside Bannon's far-right circle of global power brokers**. New York: Dey St. Books, 2020.

VERBEEK, Bertjan; ZASLOVE, Andrej. **Populism and Foreign Policy**. In ROVIRA, Cristobal; et al (eds). The Oxford Handbook of Populism. Oxford: Oxford University Press, 2017, p.384-405.

VERBEEK, Bertjan; ZASLOVE, Andrej. The impact of populist radical right parties on foreign policy: the northern league as a junior coalition partner in the Berlusconi governments. **European Political Science Review**, v.7, n.4, p.525-546, 2015.

WEHNER, Leslie; THIES, Cameron. The Nexus of Populism and Foreign Policy: The Case of Latin America. **International Relations**, 2020, DOI:[10.1177/0047117820944430](https://doi.org/10.1177/0047117820944430). Access in: September 20, 2020.

WEYLAND, Kurt. Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics. **Comparative Politics**, v.34, n.1, p.1-22, 2001.

WIENER, Antje. A Theory of Contestation. A Concise Summary of Its Argument and Concepts. **Polity**, v.49, n.1, p.109-125, 2017.

ZÜRN, Michael. The politicization of world politics and its effects: Eight propositions. **European Political Science Review**, v.6, n.1, p.47-71, 2014.

Authors' Contributor Roles

José Antonio Sanahuja:	Conceptualization; Methodology; Data Curation; Formal Analysis; Investigation; Supervision; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing);
Camilo López Burian:	Conceptualization; Methodology; Data Curation; Formal Analysis; Investigation; Supervision; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing);

Information provided by the authors according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

Tendencias del orden internacional y sus efectos sobre el tablero sudamericano

International Order Trends and their effects on the South American chessboard

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.106944>

María Elena Lorenzini

Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina

melorenzini@gmail.com



Gisela Pereyra Doval

Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina

gpdoval@gmail.com



Resumen

Este artículo toma como punto de partida que el denominado orden liberal internacional se encuentra cuestionado por un conjunto de tendencias globales entre las cuales sobresalen: el ascenso de China, la emergencia y extensión de liderazgos políticos i-liberales, cierto grado de retroceso del libre comercio en favor de políticas menos multilaterales y más proteccionistas. La configuración de estas tendencias globales incide sobre los márgenes de maniobra que los países sudamericanos disponen para diseñar y ejecutar sus estrategias de inserción internacional. Por ello, nos proponemos identificar las tendencias globales y sub regionales más relevantes en tanto asumimos que las primeras construyen, y habilitan, afectan y moldean en diversos grados e intensidades, las dinámicas de nuestra región. El diseño metodológico que se emplea es un abordaje bibliográfico, cualitativo, descriptivo y analítico. En virtud de lo expuesto, este artículo se inicia con la presentación de los fundamentos que dan cuenta de las tensiones que experimenta el orden liberal internacional a partir de las premisas propuestas por Haass (2018). Luego, identifica y caracteriza las principales tendencias globales. Por último, identifica las principales tendencias regionales: recesión democrática, crisis de los regionalismos y crisis de los espacios multilaterales regionales, entendiendo que éstas guardan una estrecha relación con la macro tendencia global y las tendencias internacionales.

Palabras-claves: Tendencias internacionales; Orden liberal internacional; Tablero sudamericano; Sudamérica; Orden internacional; Siglo XXI.

Abstract

The starting point of this article is that the so-called Liberal World Order is questioned by a set of global trends, among which the following stand out: the rise of China; the emergence and extension of illiberal political leadership; a certain degree of decline in free trade, in favour of less multilateral and more protectionist policies. The configuration of these global trends affects the margins of manoeuvre that South American countries have to design and execute their strategies for international insertion. For this reason, we propose to identify the most relevant global and South American trends while we assume that they constrain, and enable, affect and shape, to certain degrees and intensities, the dynamics of our region. By virtue of the foregoing, this article begins with the presentation of the foundations that account for the tensions experienced by the Liberal World Order based on the premises proposed by Haass (2018). Then identify and characterize the major global trends. Finally, it identifies the main regional trends: democratic recession, crisis of regionalisms and crisis of regional multilateral spaces, understanding that these are closely related to the global macro trend and the international trends.

Keywords: International trends; Liberal World Order; South America chessboard; 21st Century; International order.

Recibido: 31, Agosto, 2020
Aceptado: 22, Septiembre, 2020

Conflictos de intereses: los autores no informaron posibles conflictos de intereses



Este es un artículo publicado en acceso abierto y distribución bajo los términos de la [Creative Commons License for Non-Commercial Attribution Share-Alike 4.0 International \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite su uso, distribución y reproducción en cualquier medio como así como su transformación y creaciones a partir de ella, siempre que se acredite el autor y la fuente originales. Además, el material no se puede utilizar con fines comerciales, y si se transforma o se utiliza como base para otras creaciones, estas deben distribuirse bajo la misma licencia que el original.

Introducción

Este artículo toma como punto de partida que el denominado orden liberal internacional se encuentra cuestionado. Dicho orden ha atravesado y sorteado otras situaciones de crisis en el pasado. Una de ellas en los años 1970 cuando el orden de Bretton Woods debió ser revisado y ajustado por los actores de la época. La segunda situación de crisis tuvo lugar en los años 1990 en el período inmediatamente posterior a la caída de la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). La finalización del orden de Guerra Fría fue un hecho histórico que se sucedió de manera imprevista para la comunidad académica y para los hacedores de política. Y, generó un alto grado de incertidumbre, desconcierto y preocupación en torno a la idea de si era posible o no reacomodar, nuevamente, las piezas del tablero de la política internacional. Si miramos en perspectiva, es posible advertir que el orden internacional experimenta momentos de tensión cada 30 años aproximadamente.

Ahora bien, ¿cuáles son los principales aspectos de ese orden internacional que han comenzado a transitar una situación de crisis a partir de la segunda década del siglo XXI? Richard Haass (2018) lo expresa clara y sintéticamente. Las tres premisas cuestionadas del orden son: liberalismo, universalismo y la preservación del propio orden. Y, en función de ello, el autor sostiene que el orden ya no es liberal, ni internacional ni ordenado.

En consonancia con lo que afirman numerosos analistas, consideramos que las tres premisas del orden internacional liberal mencionadas están siendo puestas en tensión por un conjunto de tendencias globales entre las cuales sobresalen: el ascenso de China, la emergencia y extensión de liderazgos políticos i-liberales, cierto grado de retroceso del libre comercio en favor de políticas menos multilaterales y más proteccionistas – que afectan los flujos comerciales, de inversión y el funcionamiento de los Regionalismos –.

En ese marco, cabe preguntar por qué las tensiones del orden internacional son relevantes para Sudamérica.¹ Una respuesta rápida, nos muestra que la región se encuentra inserta en ese orden internacional, que los Estados sudamericanos forman parte de la arquitectura institucional de ese orden y, en definitiva, porque en un mundo hiperconectado las tendencias globales afectan las dinámicas regionales y las características de las Políticas Exteriores de los Estados que implementan ajustes para satisfacer sus necesidades e intereses en sus vínculos con sus pares en el sistema internacional.

Una respuesta más extensa y reflexiva nos permite mostrar que el *mainstream* de las Teorías de las Relaciones Internacionales ha problematizado, de manera expresa o por omisión, acerca de la importancia y el rol de los factores sistémicos o externos y domésticos o internos para la política internacional y para las políticas exteriores de los Estados. En líneas generales, las Teorías Realistas y sus versiones ‘neo’ han priorizado los primeros mientras que la familia de Teorías de raigambre liberal, se ha concentrado sobre los segundos (MORGENTHAU, 1963; CARR, 2004; ARON, 1963; WALTZ, 1959; GILPIN, 1981; WALT, 1989; TALIAFERRO, 2009; ROSE, 1998; KEOHANE; NYE, 1977; DOYLE, 1988A; DOYLE, 1988B; MORAVCSIK, 1993; NYE, 1991; LEGRO y MORAVCSIK, 1999; IKENBERRY, 2000).

El lugar y el rol que cada teoría le asigna a los factores externos y domésticos se puede comprender atendiendo al tipo de mirada que cada una de ellas propone. Es decir, si se trata de un enfoque *inside-looking out* como en la mayoría de las teorías liberales o bien, *outside-looking in* como en la mayoría de las teorías realistas. También en el sub campo del Análisis de Política Exterior existen indicios de este debate que se inicia en la década de 1960 con la Teoría del *linkage* de James Rosenau (1967). Esa fue una de las obras seminales a través de la cual se comenzó a instalar la idea de que existen conexiones doméstico-externo/externo-doméstico que inciden sobre la formulación e implementación de las políticas exteriores de los Estados. En una línea similar se inscriben los trabajos de Kegley (1987); Carlsnaes (1992); Putnam (1996), Rosenau (1994); Fearon (1998); Hudson (2007); Breuning (2007); Alden y Aran (2017), entre muchos otros.

¹ Para un análisis detallado de la discusión Latinoamérica y Sudamérica ver por ejemplo: Samuel Pinheiro Guimarães (1999); Fernando Lorenzo e Marcel Vaillant (2005); José Antonio Sanahuja (2009), entre otros.

Los académicos latinoamericanos tomaron esa idea como punto de partida y esa elección dio lugar a una extensa producción y múltiples estudios sobre las políticas exteriores de los Estados de la región (MAIRA, 1986; MUÑOZ, 1987; BUSO, 1991; VAN KLAVEREN, 1992; RUSSELL, 1992; SOARES DE LIMA, 1994; RAPOPORT, 2004; AMORIN NETO; MALAMUD, 2015; BUSO, 2019; CERVO, 2008).

Entonces, retomando el interrogante planteado más arriba, desde nuestra perspectiva, es relevante identificar y analizar las tendencias externas porque su configuración incide sobre los márgenes de maniobra de los que los países sudamericanos disponen para diseñar y ejecutar sus estrategias de inserción internacional. Los climas políticos, económicos, comerciales y estratégico-militares generan oportunidades y desafíos para la inserción externa de todos los actores internacionales en general y de los países sudamericanos en particular. Esto significa que los Estados tienen opciones de inserción externas disponibles que se sitúan en tiempos y espacios históricos específicos.

En el caso de este artículo, nos proponemos identificar las tendencias globales y subregionales – sudamericanas – más relevantes en tanto asumimos que las primeras constriñen, y habilitan, afectan y moldean en diversos grados e intensidades, las dinámicas de nuestra región. En esta ocasión, centramos nuestra atención sobre aquel conjunto de tendencias que consideramos han afectado con mayor intensidad a Sudamérica en las dos primeras décadas del siglo XXI. El diseño metodológico que se emplea es un abordaje bibliográfico, cualitativo, descriptivo y analítico que nos permite retomar un debate contemporáneo sobre el que el *mainstream* ha centrado su atención y lo articula con problemáticas regionales. Analiza el modo en el que las tendencias globales inciden sobre el escenario regional y abre un debate para nuestra comunidad académica orientado a reflexionar sobre el estado de situación de nuestra región, los márgenes de maniobra para la inserción externa, los desafíos y oportunidades que este nuevo estado de cosas representa.

El enfoque teórico adopta una perspectiva *outside looking in*. Se parte de los factores sistémicos, pasando por los regionales sin descuidar los aspectos políticos domésticos más relevantes. Esta decisión de focalizarnos en los factores externos, no implica desconocer la importancia y la incidencia de los factores domésticos sobre las dinámicas regionales y las políticas exteriores. De hecho, compartimos con Van Klaveren (1992), Russell (1992) y Busso (2019) que existen múltiples y diversos factores domésticos que funcionan como constreñimientos y como condición de posibilidad sobre la política exterior de los gobiernos. De la misma manera que los factores sistémicos, la importancia de los domésticos guarda relación con el tiempo y el espacio histórico.

En virtud de lo expuesto, este artículo se inicia con la presentación de los fundamentos que dan cuenta de las tensiones que experimenta el orden liberal internacional a partir de las premisas propuestas por Haass (2018). Luego, identifica y caracteriza las principales tendencias globales. Por último, identifica las principales tendencias regionales: recesión democrática, crisis de los regionalismos y crisis de los espacios multilaterales regionales, entendiendo que éstas guardan una estrecha relación con la macro tendencia global y las tendencias internacionales.

La crisis del orden internacional liberal y las tendencias internacionales: una presentación estilizada

La nueva crisis del orden internacional liberal constituye, para diversos analistas, una macro tendencia global característica de estas dos primeras décadas del siglo XXI (MEARSHEIMER, 2001; NYE, 2015; STEWART, 2017; MEARSHEIMER, 2018; LIND; WOHLFORTH, 2019; HAAS, 2018; HAASS, 2019; NYE, 2019; MEARSHEIMER, 2019; HAASS, 2020). Esta macro tendencia guarda relación con un conjunto de sucesos internacionales entre los cuales los autores coinciden en señalar el ascenso de China, la emergencia de liderazgos i-liberales que operan conjuntamente con la utilización creciente de *Sharp power*, un retroceso del libre mercado y un avance de tendencias proteccionistas los que serán abordados posteriormente. A partir de este cuadro de situación, presentamos de manera esquemática los principales argumentos que nos permiten comprender la actual crisis del orden internacional liberal y, luego caracterizamos las tres tendencias antes mencionadas.

Desde la primera década del siglo XXI numerosos analistas internacionales comenzaron a expresar sus preocupaciones por la crisis que atraviesa lo que coinciden en denominar orden internacional liberal (HAASS, 2018; STEWART, 2017). En términos generales, Haass sostiene que el “[...] el debilitado orden mundial liberal no es liberal ni mundial ni ordenado” (2018, p.1) y que ello se puede entender a partir del hecho de que sus tres elementos básicos están experimentando embates a partir de las interacciones de los actores internacionales, incluyendo a los propios arquitectos del orden – la política exterior desplegada por la administración Trump en Estados Unidos es un buen ejemplo, aunque no el único –.

El primer elemento de este orden es, según Haass, el liberalismo y está siendo fuertemente cuestionado de norte a sur y de este a oeste. Los sistemas políticos democráticos, en aquellos países que han optado por dicho tipo de régimen, están atravesados por distintos tipos de crisis. En líneas generales, suele afirmarse que la democracia está amenazada por el ascenso de los populismos, independientemente del signo político e ideológico. Partidos y líderes políticos de derecha y de izquierda se las han arreglado para debilitar la tradicional división de poderes, han violado en reiteradas ocasiones el Estado de Derecho – con matices e intensidades diversos según sea el caso – y, en consecuencia, son incapaces de garantizar el respeto de las libertades, garantías y derechos de sus ciudadanos.

Cabe subrayar que, en el orden internacional, tradicionalmente, convivieron Estados con sistemas políticos democráticos y autoritarios. Pese a la relevancia de esa diferencia, los gobiernos habían logrado establecer un mínimo común denominador que solían respetar. A partir del siglo XXI, se percibe un crecimiento de las conductas de algunos gobiernos democráticos y de los i-liberales que desafían más abiertamente los cimientos del orden internacional existente, contribuyendo de ese modo a hacerlo más precario, más inestable e incierto.

El segundo elemento de este orden internacional es el universalismo. Si bien el carácter universal del orden internacional constituía más bien una aspiración de los actores internacionales que lo forjaron y que participaban de él, éstos solían esforzarse para incluir a la mayor cantidad posible de gobiernos dentro de la arquitectura institucional internacional.

Desde la segunda mitad de la década de 1990 y, particularmente después del 11-S 2001, se observa una acentuación de las prácticas unilaterales para gestionar las diversas áreas de cuestiones de la política internacional. Dicho unilateralismo ha ido en detrimento del multilateralismo tanto en las instituciones vinculadas al sistema de Naciones Unidas (ONU), a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y a los esquemas de integración regional. Esta tendencia se refuerza a partir de la crisis financiera de 2008. A modo de ejemplo, cabe mencionar la decisión de la administración de George W. Bush de intervenir militarmente en Irak; la sucesión de intervenciones fallidas en varios Estados del Mundo Árabe en la coyuntura de la denominada Primavera; la situación de *stand by* en la última Ronda de negociación de la OMC; la guerra comercial entre China y Estados Unidos; la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea –conocida como Brexit–; el resurgimiento de prácticas comerciales proteccionistas; la revisión de instrumentos comerciales bilaterales; la pérdida de vigencia de iniciativas comerciales como el Acuerdo Transpacífico (TTP) y el Acuerdo Transatlántico; los vaivenes en la iniciativa de la Ruta de la Seda; entre otras. Asimismo, el ascenso de líderes políticos i-liberales muestra un espíritu contrario al respeto y garantía de los Derechos Humanos de sus propios ciudadanos y de los individuos en el escenario internacional. En ese contexto el uso y/o abuso de *sharp power* es otra práctica que contribuye a erosionar los componentes liberales y universales del orden internacional.

Y, el tercer elemento del orden internacional liberal es la preservación del propio orden a través de acciones y políticas de los Estados que lo retroalimentaran de manera positiva. Esto aludía a políticas concretas basadas en el liberalismo y en el universalismo orientadas a sostener y fortalecer dicho orden como aquellas otras tendientes a adaptarlo a las características propias de los *tempos* históricos que se fueran sucediendo. La meta de preservación y fortalecimiento del orden liberal implicaba que se trataba de un tipo de orden con algún grado de flexibilidad para que fuese posible ‘ajustarlo’ sin romperlo.

Entonces, cabe preguntar de qué manera el ascenso de China entendida como una tendencia global de estos tiempos suma tensión a ese orden internacional liberal. El ascenso de China como un actor relevante de la política internacional no es un dato nuevo. Sin embargo, la transformación de China en una potencia retadora de la primacía de Estados Unidos es un dato más reciente. Desde la década de 1990, la República Popular China (RPC) viene mostrando una gran *performance* económica y comercial en el tablero de la política internacional y ha desplegado diversos esfuerzos para ganar mercados en los países latinoamericanos en general y sudamericanos en particular (ELLIS, 2009; APARICIO, 2017; DUSSEL PETERS, 2015; HERRERA VINELLI, 2017; SLIPAK, 2014). En pos de ello ha propuesto diversas iniciativas económicas como inversiones en obras de infraestructura, fondos para cooperación, instalación de sedes de algunas de sus empresas en la región y, comerciales. Aunque el tamaño del mercado chino es un dato obvio, el gobierno del país despliega una política en la que se ofrece como destino para las exportaciones de distintos países, entre ellos los de nuestra región, y promueve un abanico de instrumentos comerciales para estructurar este tipo de vínculos en una situación de marcada asimetría. En el caso de los países sudamericanos las asimetrías ponen de manifiesto no sólo una cuestión de tamaño, sino también de recursos de poder a favor del gigante asiático.

La economía de la RPC experimenta desde hace varias décadas un crecimiento destacado de alrededor del 7% en forma continua. Esto tiene un impacto sobre la demanda internacional de una canasta de productos que, también, incide sobre el precio internacional de los mismos. Durante la primera década del siglo XXI en Sudamérica tuvo lugar el denominado boom de las *commodities* con efectos positivos sobre las arcas de los Estados que tenían un fluido intercambio comercial con China. No obstante, los saldos de las balanzas comerciales bilaterales exhibían resultados superavitarios para la RPC, en la mayoría de los casos (SVAMPA, 2013; SVAMPA, 2016; SVAMPA, 2019). La mayor intensidad del comercio entre China y Sudamérica afectó, por ejemplo, el volumen del intercambio intra-Mercosur e intra-regional así como el desplazamiento de otros socios comerciales más tradicionales para los países de la región.

Ahora bien, el crecimiento económico de China tiene repercusiones en la política internacional. En esa dirección, es posible encontrar una nutrida literatura que plantea múltiples escenarios en el mediano plazo acerca de los caminos que la RPC podría escoger. A modo de ejemplo, existen estudios que se preguntan acerca de si el denominado ascenso pacífico del gigante asiático seguirá siendo ‘pacífico’ y en caso de respuestas afirmativas les preocupa por cuánto tiempo lograría mantenerse dentro de esa línea de acción. Existen otros, que parten de la sospecha y se preocupan por la posibilidad de que bajo ese supuesto pacifismo la RPC, en particular con el liderazgo político de Xi Jinping, oculte intereses más ambiciosos que aspiren a disputar el liderazgo de Estados Unidos en particular y/o de Occidente en general. En línea con ambos razonamientos, los especialistas se preguntan qué cambios serían esperables en el comportamiento internacional de la RPC y qué efectos éstos podrían tener para el resto de los actores que conforman el denominado orden internacional liberal (IKENBERRY, 2017; NYE, 2016; 2019; ACHARYA, 2017; FUKUYAMA, 2020; HAASS, 2018; MEARSHEIMMER, 2019; WALT, 2018).

En definitiva, no es el crecimiento económico de la RPC en sí mismo lo que se percibe como una amenaza creciente del orden internacional liberal sino la manera en la que se ejerce ese liderazgo político i-liberal. Las mayores preocupaciones se derivan de las posibles implicancias de una extensión del componente i-liberal en la política internacional.

Una segunda tendencia observable en el orden internacional contemporáneo es el ascenso y la coexistencia de liderazgos caracterizados como ‘i-liberales’. En ese marco se inscriben líderes políticos tan disímiles e ideológicamente diversos como Donald Trump, Xi Jinping, Vladimir Putin, Kim Jong Un, Nicolás Maduro, Jair Bolsonaro entre otros. Este tipo de liderazgos preocupa a los analistas internacionales y a los hacedores de política exterior por, al menos, 3 motivos: la divergencia de cosmovisiones de los líderes liberales e i-liberales y sus impactos sobre el curso de las negociaciones internacionales multilaterales; el tipo de comportamiento que los líderes i-liberales podrían asumir en la política

internacional y por las consecuencias que ese conglomerado de acciones más desafiantes podrían tener sobre los principios, normas y reglas del orden internacional liberal y de los regímenes internacionales asociados a éste.

Las preocupaciones relativas a la emergencia de los liderazgos i-liberales, también, se encuentran relacionadas con los postulados de la Teoría de la Paz Democrática (DOYLE, 1988a; 1988b). La raigambre kantiana de dicha teoría le permite sostener que los regímenes políticos democráticos, entendidos como democracias liberales, tenían una menor propensión a hacerse la guerra entre sí. De esa manera, la guerra se convertía en una posibilidad más remota en la medida que aumentara el número de gobiernos democráticos alrededor del globo. Asimismo, cabe subrayar que la guerra continuaba siendo una opción más probable en la que se involucrarían, en mayor medida, gobiernos no democráticos entre sí o bien, gobiernos democráticos-gobiernos no democráticos. Este postulado descansa sobre un principio articulador de la familia de teorías liberales en las Relaciones Internacionales conocido como ‘analogía interna’, ‘*inside-looking out*’ (BURCHILL, 2005) o *innenpolitik* (ROSE, 1998).

El principio de analogía interna considera que los gobiernos conducen sus vínculos externos de manera similar al modo en que lo hacen en el plano doméstico. Por un lado, los gobiernos democráticos tratan a su población como ‘ciudadanos’ que tienen libertades, derechos y garantías individuales que deben ser respetadas por el Estado. Incluso, los ciudadanos tienen el derecho de expresar su opinión respecto de la decisión del gobierno de su país de participar en un conflicto armado o no. Por el otro, los gobiernos no democráticos, tratan a su población como súbditos. Ese trato implica una relación de mando-obediencia mucho más jerárquica que no deja margen al disenso. Entonces, si los liderazgos i-liberales se transformaran en una tendencia mayoritaria la preocupación que se configura es cuánto tardarán dichos líderes en hacerse la guerra con el riesgo adicional de que podría no tratarse sólo de una guerra convencional. A excepción de Maduro y Bolsonaro, los 4 líderes mencionados más arriba gobiernan Estados que son potencias nucleares. Esta situación resulta ‘nueva’ para las generaciones contemporáneas y genera un alto umbral de incertidumbre en el escenario internacional.

Un recurso que funciona conjuntamente con los liderazgos ‘i-liberales’ consiste en la intensificación del uso de las tecnologías 2.0 – redes sociales – no sólo con fines sociales sino también con fines instrumentales, por parte de actores públicos y privados, como una nueva modalidad de manipulación de la información y de ‘guerra’ – tales como guerras de desinformación, el ciberterrorismo y el ciberespionaje –. Este fenómeno es lo que Christopher Walker y Jessica Ludwig (2017) han denominado ‘*sharp power*’ o poder afilado/filoso. De acuerdo con Walker, “Sharp power has the effect of limiting free expression and distorting the political environment [...] it is called ‘sharp’ because it seeks ‘to pierce, penetrate or perforate’ the political and information environments of targeted countries” (2018, p. 12). Uno de los ejemplos más conocido del uso de *sharp power* fue la manipulación de los sistemas de información en las elecciones presidenciales de 2016 en Estados Unidos por parte de Rusia. Otro ejemplo es la escasa transparencia con la que diversos gobiernos – democráticos e i-liberales – estarían usando los datos en el contexto de la actual pandemia por COVID 19 y las inquietudes de lo que con esos datos podrían hacer en un futuro próximo. La polémica por la conducción de la red social TikTok, supuestamente bajo control del ejército chino, es otro ejemplo en la misma dirección.

Por su parte, Joseph Nye (2018) agrega que el *sharp power* consiste en utilizar intencionalmente información engañosa como diseminar *fake news*; censurar determinada información que vaya en detrimento de la imagen del actor que emplea este recurso de poder; obtener información privada de las personas que utilizan determinadas aplicaciones en sus dispositivos móviles; espiar, *spoilear* y controlar el flujo de datos de determinados usuarios con propósitos hostiles y vulnerando el respeto del derecho a la privacidad. Ese uso de la información y su veloz distribución vía redes sociales se realizaría con fines perjudiciales y dañinos para las democracias aprovechando la apertura de esas sociedades libres. De acuerdo con el razonamiento de Walker y de Nye, el uso continuo del *sharp power* podría generar una suerte de nuevo tipo de guerra por la información llevada adelante, fundamentalmente, por Rusia y China. En otros términos, serían los líderes ‘i-liberales’ los que estarían utilizando la información engañosa como una forma de penetración en las sociedades libres

con el objetivo de manipular la opinión pública en contra de sus gobiernos democráticos e influirla para mejorar la imagen de quiénes impulsan este tipo de acciones. Desde la perspectiva de tales autores la carencia o la insuficiencia de *soft power* de líderes autoritarios e i-liberales constituye el factor principal para comprender la utilización del poder afilado/filoso como medio para penetrar en otras sociedades y alcanzar sus objetivos en el escenario internacional.

La última tendencia global que se identifica, a los fines de este trabajo, consiste en la acentuación de prácticas comerciales proteccionistas razón por la cual, destacados analistas se preguntan acerca de las consecuencias que esto puede tener para el sistema multilateral de comercio, los Tratados de Libre Comercio (TLC) y los Acuerdos de Complementación Económica (ACE). Este tipo de comportamiento es fácilmente observable en las intempestivas decisiones tomadas por la administración Trump en su relación comercial con China y en la reapertura de las negociaciones del NAFTA con México. En ese marco, China ha ido adoptando respuestas reactivas de la misma naturaleza – puntualmente, la imposición o suba de aranceles –. En la coyuntura actual, este tipo de prácticas comerciales –contrarias a los principios de la OMC– hace crecer la sombra del futuro por la ruptura de las reglas vigentes, así como también engendra el fantasma de una guerra comercial como la que tuvo lugar en la década de 1930 del siglo XX. Sin lugar a duda, esta mayor volatilidad de las normas en materia comercial – y en las finanzas internacionales – junto con una mayor desconfianza y pérdida de eficacia de las instituciones multilaterales genera un umbral elevado de incertidumbre en la totalidad de los Estados en general y en el escenario regional en particular.

Tendencias regionales: implicancias derivadas de la crisis del orden internacional liberal

Recesión democrática: giros ideológicos y crisis políticas

La llamada recesión democrática es una avenida de doble mano que se refuerza internamente cuando se ve validada internacionalmente. En este sentido, la primavera democrática que se vivió durante la década de 1980 y especialmente de 1990 – con la consolidación del régimen pos dictaduras militares en América Latina y la caída del comunismo –, tuvo “altibajos” hasta el presente, pero desde 1828 año en que según Huntington (1991) comienza la primera ola, es el régimen de gobierno que más se ha reproducido a nivel mundial.

Esta tendencia sudamericana, guarda relación con la tendencia internacional que hemos denominado emergencia de liderazgos políticos i-liberales. Tal como hemos señalado, en estos últimos años, el populismo en todas sus vertientes se ha convertido en una amenaza al componente liberal del orden internacional y se ha vuelto moneda corriente en la región. Y aunque el surgimiento de líderes populistas sean una amenaza a la democracia por sus tendencias al autoritarismo (WEYLAND, 2013), no se puede asimilar populismo con autoritarismo o fascismo: “(...) a populist is not yet a dictator, and a populist disfigurement of democracy remains within democratic bounds” (URBINATI, 2020). Es así como todos los líderes populistas latinoamericanos de los últimos 20 años – da Silva, Kirchner, Chávez, Morales, Bolsonaro, entre otros – llegaron al poder a través de las urnas y, salvo Maduro, todos se han ido también por el voto popular.

La particularidad en la situación actual es que como recuerda Urbinati (2020), citando al Marqués de Condorcet, “*Sur la nécessité, l'excuse des tyrans*”. La pandemia COVID 19 allana el camino para las medidas excepcionales, los estados de emergencia, los decretos urgentes, incluso el clamor por el cierre de los Congresos y los Poderes Judiciales. Al mismo tiempo, el populismo encuentra en sus enemigos habituales – las minorías, los inmigrantes, los opositores – una forma de validar sus discursos y justificar sus acciones en nombre del ‘bien común’. Por último, se presentan tres características más que retroalimentan los malos comportamientos de los gobiernos populistas: el conflicto entre los gobiernos centrales y los gobiernos sub nacionales, en donde los primeros intentan imponer medidas a las provincias y/o municipios – esto es particularmente notable en Brasil entre Bolsonaro y los gobernadores de estados importantes como Sao Paulo o Rio de Janeiro, pero también puede observarse en México o Colombia –. La segunda remite al aplazamiento electoral siendo Bolivia el caso más saliente, ya que se posponen las elecciones presidenciales mediante un decreto del Tribunal Electoral.

La última característica es que la pandemia ha subrayado la relevancia del Estado y su imprescindible capacidad de incidir en la realidad mediante diferentes políticas públicas (ALCÁNTARA, 2020). Todas estas características fueron y son observables en los gobiernos populistas latinoamericanos de las últimas dos décadas.

Durante la primera década del siglo XXI la mayoría de los sistemas políticos sudamericanos fueron caracterizados como populismos de izquierda. Las principales críticas estuvieron asociadas a prácticas poco transparentes en el manejo de las instituciones y de los recursos financieros del Estado, que en parte fueron usados para profundizar prácticas políticas destinadas a retener el voto popular. Asimismo, la intención de estos líderes de perpetuarse en el poder o de instalar ‘herederos’ también muestra un cariz populista que refuerza la idea de recesión democrática porque —para poder hacerlo— intervienen sobre los tres poderes del Estado con la finalidad de legitimar y legalizar tal perpetuación a través de reformas constitucionales.

Por otra parte, muchos de estos gobiernos fueron acusados e incluso hubo destituciones debido a las denuncias de corrupción ligadas a fraudes a través de empresas del Estado y privadas. Independientemente de que se pudieran probar o no los esquemas de corrupción en la justicia, en el siguiente turno electoral, la ciudadanía se volcó hacia líderes más conservadores, con un perfil más liberal que acentuaron en sus campañas los esquemas de corrupción como una manera eficaz de cooptar votos. Por su parte, los gobiernos liberales en general han utilizado las crisis económicas de la región asociadas a los altos niveles de corrupción como estandartes de sus campañas y la articulación de un discurso desideologizado de renovación que apela al común de la gente. En la segunda mitad de la década pasada, la región ha virado nuevamente a un neoliberalismo más ortodoxo, a las viejas políticas de ajuste fiscal, reformas laborales y privatizaciones —o a un recorte del gasto público si se mantiene el carácter estatal de los servicios—, pero también existen rasgos novedosos como la incorporación de CEO’s del sector privado al gobierno basados en una idea de eficiencia y meritocracia.

Los líderes populistas de derecha que resultaron electos se inscribieron en un marco en donde la recesión democrática se plasmó en la *securitización* de la agenda de gobierno como una de las características más sobresalientes tanto al interior de los Estados como en las relaciones interestatales. Como plantea Rut Diamint (2018), los militares ya no aparecen como aliados de las fracciones perdedoras para participar de golpes de Estado contra los gobiernos constituidos, sino que lo hacen, generalmente, como parte de proyectos de seguridad pública interna. Otro fenómeno que se genera es la reactualización del rol de las Fuerzas Armadas, cada vez más identificadas con las fuerzas policiales, y la cada vez más destacada presencia de los militares en las cúpulas gubernamentales. Pero también, podemos encontrarla en otras características como son los temas fronterizos o de inmigración. La crisis estructural venezolana fue la que puso en el candelero las cuestiones migratorias. Sumado a esto, el cambio de signo político en la subregión y, en particular, el efecto mimetización del modelo de Jair Bolsonaro en términos discursivos, llevaron a algunos países de la región a asumir un discurso centrado en la aversión a la inmigración y al creciente involucramiento de las fuerzas de seguridad en temas internos. Las cuestiones migratorias como materia de seguridad nacional no tienen una raigambre identitaria en nuestros países, por lo que, en realidad, el problema es heredado. La pandemia reforzó estas tendencias y es probable que sus consecuencias se proyecten más allá de la coyuntura por la tentación de utilizar las fuerzas de seguridad en escenarios pos cuarentena y estados de emergencia.

La recesión democrática, al mismo tiempo, comprende fenómenos más coyunturales, como los giros políticos. En los últimos años, hemos asistido en América Latina al surgimiento de giros ideológicos contrapuestos entre sí. A comienzos del siglo XXI, gobiernos como el de Hugo Chávez (1999), Lula da Silva (2003), Kirchner (2003), Evo Morales (2006), Rafael Correa (2007), Tabaré Vázquez (2005), entre otros, constituyeron el primer giro a la izquierda. El segundo giro, esta vez a la derecha, comienza con el triunfo de Macri (2015), se profundiza a partir de la victoria de la oposición en las elecciones parlamentarias venezolanas (2015), la derrota de Evo Morales en el Referéndum para otro ciclo de gobierno (2016), el triunfo de Kuczynski en Perú (2016), el juicio político y destitución de Rousseff que sería reemplazada por Temer (2016), la

asunción a las presidencias de Duque y Piñera, para finalmente consolidarse con el ascenso de Bolsonaro (2019) y de Lacalle Pou (2020). Todo esto matizado por el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos (2016), lo que hizo que el fenómeno trascendiera los límites del debate político regional. De esta manera, el giro progresista de principios del milenio, fue contestado con un giro a la derecha a partir de 2015, y otro, aunque menos generalizado, nuevamente a la izquierda con los triunfos electorales de Alberto Fernández en Argentina y López Obrador en México.

Como han planteado anteriormente Lorenzini y Pereyra Doval (2019) la idea de ‘giros’ responde a que la noción introduce matices de gradualidad en términos comparados con otras categorizaciones más absolutas. Y así como Panizza (2006) afirmó que el cuadro electoral de comienzos de siglo mostró el advenimiento de una marea rosa, para ilustrar los giros políticos en la segunda década del siglo XXI, las autoras construyeron la categoría de marea celeste (LORENZINI; PEREYRA DOVAL, 2019).

Así es como, en los últimos años, dos giros políticos contrastantes se han producido en la región. Los actores políticos involucrados, las políticas implementadas y los indicadores sociales provocaron los desplazamientos del centro ideológico de los sistemas políticos regionales que se situó a la izquierda y a la derecha del centro respectivamente, y nuevamente a la izquierda en algunos países. El panorama regional muestra que la recesión democrática es un fenómeno al cual han contribuido con sus políticas tanto los gobiernos de la marea rosa como los de la marea celeste siendo el común denominador las prácticas populistas implementadas.

Crisis de los regionalismos

La crisis del componente universalista del orden liberal internacional conjuntamente con la intensificación de la guerra comercial sino-norteamericana coadyuva a un retroceso del multilateralismo, del librecambio y a un regreso de las tendencias proteccionistas. Todos esos elementos también inciden en las formas y las dinámicas que adoptan los regionalismos de América Latina.²

El siglo XXI fue testigo de varios cambios en la fisonomía de los esquemas regionales en tan sólo veinte años. Durante la década pasada, la integración y la concertación fueron agenda prioritaria en toda la región. Desde Lula y Kirchner, Brasil y Argentina respectivamente se erigieron como eje articulador de la reactivación de la integración en el MERCOSUR, bajo los parámetros del denominado Regionalismo Posliberal. Como indican las características de este último, las cuestiones políticas, ideológicas, productivas y sociales constituyeron el centro de atención de la agenda y, de alguna manera, reemplazaron el énfasis en la dimensión comercial (DA MOTTA VEIGA; RÍOS, 2007; SANAHUJA, 2012; SANAHUJA, 2014). Sanahuja plantea que este “(...) regionalismo se caracteriza por un marcado predominio de la agenda política y de seguridad, y por visiones del desarrollo críticas con el ‘consenso de Washington’, que han dado más importancia al papel de un Estado ‘neodesarrollista’, a la agenda social de la lucha contra la pobreza, la desigualdad y las asimetrías, a la adopción de políticas activas en el campo de la energía y la infraestructura, y a la cooperación ‘Sur-Sur’” (2009:44). Varios mecanismos de concertación política surgieron en esta época bajo las premisas posliberales: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Asimismo, aquellos procesos de integración surgidos durante el Regionalismo Abierto de la década del noventa, como el MERCOSUR, se reformularon, a partir del Acta de Copacabana y el Consenso de Buenos Aires, con la intención de incluir objetivos sociales y productivos y dejar en el pasado al paradigma neoliberal (BRICEÑO RUIZ, 2013).

² Un factor que también podría contribuir en la comprensión de la crisis del regionalismo sería el debilitamiento de algunos vínculos bilaterales específicos. En esta ocasión, decidimos centrar nuestra atención en otros factores de carácter más general pues la inclusión del estudio de los vínculos bilaterales excede el objetivo de este trabajo.

En la segunda década de esta etapa, en donde la situación internacional ya empezaba a cambiar y los estados del MERCOSUR no tenían tantos márgenes de acción, se observó una coincidencia en los discursos que priorizaron la necesidad de resolver cuestiones como las barreras al intercambio comercial que venían obstaculizando el desenvolvimiento regular. En este sentido, y a pesar de las propensiones del mercado internacional a la armonización de políticas – Regionalismo del siglo XXI –, los vaivenes y crisis políticas primaron sobre los esquemas de integración lo que hizo que los gobiernos miembros adoptaran acciones más similares a las del Regionalismo Abierto.

Paralelamente, otros Estados regionales que no forman parte del MERCOSUR mantuvieron una actitud abierta al diálogo para explorar oportunidades de negocios en esquemas más flexibles como la Alianza del Pacífico (AP) y el Acuerdo Transpacífico (TTP).

Teniendo en cuenta la renovada importancia asignada a la cuestión comercial y su regulación se observó un marcado interés por intentar ensamblar al MERCOSUR con la AP. En ese contexto se expresaron intereses por los nuevos megabloques – Tratado Transatlántico, TTP, Asociación Económica Integral Regional – que fueron visualizados como una oportunidad para hallar respuestas a las necesidades comerciales de los gobiernos de turno: mayor y mejor inserción comercial internacional, diversificación de mercados de destino y de la canasta exportadora, búsqueda de inversiones externas, entre los más destacados.

En línea con esas necesidades y la resurrección del Regionalismo Abierto, se inscribe el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea (28 de junio 2019). Aún se desconocen en profundidad los términos de éste, pero caben algunas reflexiones, entre las cuales, quizás la más importante es la que plantea Zelicovich (2019). La autora sostiene que, en el actual contexto internacional, donde prevalecen las guerras comerciales entre los dos polos de poder más importantes, los acuerdos comerciales se constituyen en un instrumento que otorga previsibilidad ante el proteccionismo esgrimido por Trump y Xi. Asimismo, hay opiniones menos optimistas, como la del ex canciller brasileño, Celso Amorim (2019), quien afirma que la Unión Europea se ha aprovechado de la escasa capacidad negociadora del bloque sudamericano ya que Argentina y Brasil estaban fragilizados política y económicamente, y cuando se está en una situación frágil, se negocia cualquier cosa. Dicho acuerdo debe ser ratificado por el Parlamento Europeo y los legislativos de los cuatro Estados Parte del MERCOSUR. Quizás cuando ese momento llegue, el contexto global y regional podría verse modificado dificultando la materIALIZACIÓN de la iniciativa.

Crisis de los espacios multilaterales regionales

El universalismo multilateral surgió pos Primera Guerra Mundial como un intento de institucionalizar las relaciones interestatales y de alcanzar la paz. A medida que el orden internacional liberal se fue afianzando con el correr de los años – y especialmente con el fin de la Guerra Fría –, las instituciones multilaterales también vieron reforzadas sus capacidades y sus áreas de actuación. Sin embargo, en los umbrales del siglo XXI dichas instituciones fueron entrando en crisis y demostrando los límites del multilateralismo para solucionar problemas sin el consenso de los Estados más poderosos. Al mismo tiempo, comenzaron a surgir líderes i-liberales que cuestionaron la existencia misma de la arquitectura institucional, así como su eficacia.

En la región, el caso brasileño con Bolsonaro es el más burdo, pero no el primero ni el único que niega la importancia de la gobernanza global. Según sus ideólogos, el anti-universalismo o anti-cosmopolitismo es una manera de enfrentar la decadencia por la que está atravesando el mundo occidental y, por tanto, el desprecio del multilateralismo será interpretado por este gobierno como una medida necesaria y defensiva. Como expresa Marchao, el globalismo adapta la agenda ideológica norteamericana y de parte de Europa Occidental al escenario regional: “No Brasil, esses grupos afirmam que não são contra a globalização, mas apenas contra o que eles acreditam ser um processo de globalização influenciado e dominado por essas elites cosmopolitas e liberais internacionais” (2019).

Desde el inicio del siglo XXI a esta parte, las instancias regionales de concertación política multilateral atravesaron diferentes etapas que reflejaron las posturas políticas de los gobernantes de turno. Así, al principio de los 2000, no sólo los Estados de la región participaron más activamente en los foros de cooperación internacional, sino que se crearon nuevas instancias. Particularmente Brasil y México fueron los países que más activos estuvieron, ya que no sólo participaron de algunos de estos grupos, sino que impulsaron su creación. Además, sus embajadores ocuparon puestos de jerarquía en la estructura institucional de los mismos.

UNASUR es el ejemplo más acabado de este comportamiento de montaña rusa. Su antecedente más inmediato tuvo lugar en el 2000 con la celebración de la Cumbre de Brasilia. Luego, los líderes de la región avanzaron en su planificación y puesta en marcha. La constitución de UNASUR tuvo lugar en 2008 y diez años después fue abandonada. El hecho de que Brasil haya sido su principal promotor y que el país haya caído en una crisis sistémica, de la cual aún no puede salir, contribuyó poco al sostenimiento de la existencia de este mecanismo multilateral regional.

En consonancia con la tendencia internacional que revela la crisis del multilateralismo, parece haberse extendido entre buena parte de los líderes populistas de derecha la creencia de que los organismos multilaterales son poco eficaces en la resolución de problemas internacionales y regionales. Esta creencia se apoya en la ineficacia que los espacios multilaterales regionales mostraron al momento de resolver situaciones de crisis. A propósito de ello, el caso venezolano, representa para los anti-universalistas, un catalizador del fracaso de UNASUR que motivó la suspensión primero y la salida después de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú. Esta respuesta, un tanto intempestiva, pareció desconocer los méritos de UNASUR en el manejo de las crisis de Bolivia (2008), Ecuador (2010), Paraguay (2012), e incluso Venezuela (2014-2015). El fin de UNASUR dio paso a la conformación de mecanismos de concertación más informales como el Grupo de Lima en agosto de 2017, integrado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú. Posteriormente, se sumaron Guyana y Santa Lucía. El objetivo principal del Grupo de Lima fue buscar una salida pacífica a la crisis venezolana.

En 2019, se creó el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), promovido por Piñera y Duque. La intención subyacente en la creación de PROSUR fue reemplazar a la UNASUR. En marzo de ese año, los Presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú suscribieron la Declaración de Santiago para la Renovación y el Fortalecimiento de América del Sur que inaugura las actividades de este nuevo mecanismo multilateral regional.

Por su parte, la CELAC aún sobrevive. Heredera del Grupo Río e integrada por los países de la UNASUR más México y el Caribe. Su objetivo es generar un foro de discusión política basado en la unidad cultural sin Estados Unidos y Canadá. Creada en el apogeo del Regionalismo Posliberal; con el giro celeste sus actividades se han visto menguadas. Como plantea Duarte Gamboa (2019),

(...) la membresía de la CELAC está dividida en dos facciones. Por un lado, se encuentran los integrantes del Grupo de Lima (...) que no reconoce al régimen de Nicolás Maduro, además de apoyar la aplicación de la Carta Democrática a Nicaragua en la OEA. Por el otro, están los miembros de la ALBA, que respaldan al gobierno de Venezuela y al de Daniel Ortega en Nicaragua (...) Este enfrentamiento ideológico ha dado como resultado la cancelación de diversas reuniones sectoriales y ministeriales (2019).

En este sentido, acordamos con Herrera cuando plantea que “(...) en América Latina no se crean organizaciones regionales, sino franquicias ideológicas de los gobiernos de turno. Esa imposibilidad de crear bloques verdaderamente de integración condena de manera irremediable a la región a desempeñar un papel periférico en la escena global” (2019). Sin embargo, la proliferación de foros regionales también nos demuestra que la crisis regional no generó un colapso del multilateralismo regional, sino que metamorfoseó la concertación.

En este contexto, lejos parecen haber quedado iniciativas como el Grupo de Amigos de Venezuela (2003), la oposición conjunta a Estados Unidos para la creación del ALCA ante la propuesta brasileña de la negociación en *building blocks* (2005), la creación de grupos de presión como el G-20 (2003) y el NAMA-11 (2004) e incluso la participación en

Naciones Unidas en Misiones de Estabilización como la de Haití (2004). En todas estas instancias, los países de la región tuvieron un protagonismo colectivo que fue decayendo con el correr de los años, los giros políticos y la intensificación del componente anti-universalista de ciertos líderes populistas.

Reflexiones finales

En este artículo se partió de la premisa que el orden internacional liberal se encuentra tensionado por la crisis de tres de sus elementos centrales los que, a su vez, se ven cuestionados por un conjunto de tendencias internacionales. Si bien no es posible afirmar que el orden internacional liberal ha llegado a su fin, tampoco es posible predecir la forma y las características que éste puede adquirir en el mediano plazo. El principal interrogante que surge es si las características de las tendencias internacionales contemporáneas se desintegrarán con el tiempo o si, por el contrario, su incidencia será lo suficientemente profunda como para transformarlo.

Lo que sí podemos afirmar es que, por un lado, las tendencias internacionales tienen implicancias sobre la configuración de las tendencias regionales. Por el otro, las tendencias regionales tienen un impacto más marcado sobre las dinámicas de la región cuando se hallan en consonancia con las globales que cuando las desafían. La articulación de lo global con lo regional va moldeando un *zeitgeist* que delimita los márgenes de acción individual y colectiva de los actores internacionales. También establece el rango de elasticidad en el que los Estados tienen "permitido o prohibido" moverse en el tablero internacional. Es decir, que generan oportunidades y desafíos para pensar las opciones de inserción internacional y regional.

A partir de este razonamiento, es posible afirmar que la crisis del componente liberal del orden internacional junto con la emergencia de los liderazgos i-liberales y el uso de *sharp power* configuran el cuadro de situación en el que se inscribe la tendencia regional de *recesión democrática*. La creencia acerca de que los populismos, de derecha o de izquierda, es un problema relativo al grado de desarrollo de los países está siendo revisada.

La crisis del universalismo implica un cuestionamiento generalizado del multilateralismo que se reproduce en el plano regional. Las crisis internacionales afectan con distintos grados de intensidad los esquemas regionales. En el caso sudamericano han sido los giros políticos los que mayor incidencia han tenido en los cambios de la agenda de los procesos de integración y en la aparición y surgimiento de esquemas de concertación política.

Los esquemas de integración económica tienen, en general, grados más altos de institucionalización lo que les permite flexibilizar sus reglas internas, pero no desaparecen porque los costos de abandonarlos resultan más elevados que los de permanecer dentro de los mismos. En cambio, los mecanismos de concertación política son más permeables a los climas políticos y, en consecuencia, quedan sujetos a la voluntad y a los intereses más coyunturales de los gobiernos de turno. A modo de ejemplo, se destaca la intención de los gobiernos de la marea rosa de institucionalizar este tipo de mecanismos como una herramienta para resguardarlos de los avatares derivados de los cambios de humor político.

Es posible observar la existencia de eventos catalizadores que abren y cierran ciclos, así como también dejan una impronta acerca de los ejes temáticos por los cuales transitará la política internacional y regional en un horizonte temporal de corto plazo. En esa dirección se subrayan los atentados del 11-S 2001, la crisis financiera de 2008, el inicio del proceso Brexit y el triunfo de Trump en 2016 y la aparición de la pandemia COVID 19 en 2020. El mundo en general y Sudamérica en particular se encuentran frente a una situación de gran incertidumbre en la que será preciso estar atentos al devenir de los acontecimientos para planificar sus estrategias de inserción internacional y regional.

Referencias

ACHARYA, Amitav. After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics and International Affairs*, v.31, n.3, p. 271-285, 2017.

ALCÁNTARA, Manuel. **De democracias fatigadas a democracias en cuarentena**. 20 Mayo, 2020. Disponible en: <https://latinoamerica21.com/de-democracias-fatigadas-a-democracias-en-cuarentena/>. Acceso el 07 de agosto de 2020.

ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign Policy Analysis. New Approaches**. London and New York: Routledge and Francis and Taylor, 2017.

AMORIM, Celso. La oposición en Brasil recibe con recelos el acuerdo UE-Mercosur. **Agencia EFE**. Julio 1, 2019. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/economia/la-oposicion-en-brasil-recibe-con-recelos-el-acuerdo-ue-mercosur/20000011-4013621>. Acceso el 15 de agosto de 2020.

AMORIN NETO, Octavio; MALAMUD, Andrés. What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico (1964-2008). **Latin American Politics and Society**, v.57, n.4, p. 1-27, 2015.

APARICIO, Mariana. El Caribe frente al mundo multipolar: Apuntes sobre el comercio y la política con Estados Unidos y la República Popular de China. CariCen. **Centro de Estudios Latinoamericanos**, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 1-15, 2017.

ARON, Raymond. **Paz y Guerra entre las Naciones**. Revista de Occidente, Madrid, 1963.

BREUNING, Marijke. **Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BRICEÑO RUIZ, José. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. **Estudios Internacionales**, v.45, n.175, p.9-39, 2013.

BURCHILL, Scott. Liberalism. In: BURCHILL, S. et al. (Eds.). **Theories of International Relations**. New York: Palgrave-Macmillan, 2005, p.55-83.

BUSO, Anabella. Estados Unidos y la redemocratización latinoamericana. Los condicionantes externos. **Revista Estudios Internacionales**, n.94, p.260-289, 1991.

BUSO, Anabella. El vínculo entre los condicionantes internos y la política exterior. Reflexiones sobre el caso argentino. **Ciclos**, v.26, n.52, p.3-32, 2019.

CARLSNAES, Walter. The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. **International Studies Quarterly**, v.36, n.3, p.245-270, 1992.

CARR, Edward. **La crisis de los veinte años (1919-1939)**. Madrid: La Catarata, 2004.

DA MOTTA VEIGA, Pedro; RÍOS, Sandra. O Regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **CEPAL**, 82, p.1-48, 2007.

DIAMINT, Rut. ¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina. **Nueva Sociedad**, N° 278, p.24-35, 2018.

DOYLE, Michael. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. Part I. **Philosophy and Public Affairs**, v.12, n.3, p.205-235, 1998a.

DOYLE, Michael. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. Part II. **Philosophy and Public Affairs**, v.12, n.4, p.323-353, 1998b.

DUARTE GAMBOA, Eric Emmanuel. **La CELAC en el nuevo escenario regional**. Febrero 6, 2019. Disponible en: <http://revistafal.com/la-celac-en-el-nuevo-escenario-regional/>. Acceso el 20 de agosto de 2020.

DUSSEL PETERS, Enrique. Comercio y relaciones estratégicas entre América Latina y el Caribe y la República Popular China. In: Bonilla, Adrián; Milet, Paz (Eds.). **China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales**. San José: FLACSO-CAF, 2015, p.23-50.

ELLIS, Evan. **China in Latin America: The Whats and Wherefores**. Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers. 2009.

FEARON, James. Domestic politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations. **Annual Review of Political Science**, v.1, n.1, p.289-313, 1998.

FUKUYAMA, Francis. The Pandemic and Political Order. **Foreign Affairs**, v.99, n.4, p.26-32, 2020.

GILPIN, Robert. **War and Change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

HAASS, Richard. Liberal World Order, R.I.P. **Project Syndicate**. March 21, 2018. Disponible en: <https://www.cfr.org/article/liberal-world-order-rip>. Acceso el 25 de agosto de 2020.

- HAASS, Richard. How a World Order Ends? **Foreign Affairs**, v.98, n.1, p.22-30, 2019.
- HAASS, Richard. Present at the Disruption. How Trump Unmade U. S. Foreign Policy. **Foreign Affairs**, v.99, n.5, p.24-34, 2020.
- HERRERA VINELLI, Lorena. Latin America in Light of China's Global Economic Power: Brazil and Ecuador and Their Foreign Policies. A Comparative Study. *Temas de Nuestra América*. **Revista de Estudios Latinoamericanos**, v.33, n.61, p.89-106, 2017.
- HERRERA, Juan C. Prosur, el nuevo mecanismo para no integrar Latinoamérica. **The New York Times**. April 9, 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2019/04/09/espanol/opinion/prosur-unasur-america-latina.html>. Acceso el 16 de agosto de 2020.
- HUDSON, Valerie. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Lanham. MD: Rowman & Littlefield, 2007.
- HUNTINGTON, Samuel. **La tercera ola democratizadora**. Buenos Aires: Paidós, 1991.
- IKENBERRY, John. **After Victory. Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars**. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- IKENBERRY, John. The Plot Against America Foreign Policy. Can the Liberal Order Survive? 2017. **Foreign Affairs**. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-04-17/plot-against-american-foreign-policy>.
- KEGLEY, Charles. **The Domestic Sources of American Foreign Policy**. New York: St Martins Press, 1987.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence: World politics in transition**. Boston: Little, Brown, 1977.
- LEGRO, Jeffrey; MORAVCSIK, Andrew. Is Anybody Still realist? **International Security**, v.24, n.2, p.5-55, 1999.
- LIND, Jennifer; WOHLFORTH, William. The future of liberal order is conservative. **Foreign Affairs**, v.98, n.2, p.70-80, 2019.
- LORENZINI, María Elena; PEREYRA DOVAL, Gisela. Posneoliberalismo y después. El Centro Relativo del Sistema Político y el ascenso de la Marea Celeste en el espejo de la Política Exterior de Argentina y Chile. **Revista de Ciencia Política**, v.39, n.3, p.435-457, 2019.
- LORENZO, Fernando y VAILLANT, Marcel (Cord). **MERCOSUR and the Creation of the Free Trade Area of the Americas**. Washington DC: Ed. Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003.
- MAIRA, Luis. **El sistema internacional y América Latina. ¿Una nueva era de hegemonía norteamericana**. Buenos Aires: RIAL-Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- MARCHAO, Talita. O que é o globalismo, em debate pelo Itamaraty, segundo oito especialistas. **UOL Notícias**. Mayo 27, 2019. Disponible en: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/05/24/o-que-e-globalismo-que-sera-debatido-pelo-itamaraty.htm>. Acceso el 10 de agosto de 2020.
- MEARSHEIMER, John. **The tragedy of Great Power Politics**. New York: W. W. Norton Company, 2001.
- MEARSHEIMER, John. **The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities**. New Haven and London: Yale University Press, 2018.
- MEARSHEIMER, John. Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. **International Security**, v.43, n.4, p.7-50, 2019.
- MORAVCSIK, Andrew. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. En P. Evans; H. Jacobson; R. Putnam (Eds). **Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics**. Los Angeles: University of California, 1993.
- MORGENTHAU, Hans. **La lucha por el poder y por la paz**. Buenos Aires: Sudamericana, 1963.
- MUÑOZ, Heraldo. Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: Continuidad en la crisis. **Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1986**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano-PROSPEL, 1987.
- NYE, Joseph. **La naturaleza cambiante del poder**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- NYE, Joseph. Is the American Century Over? **Political Science Quarterly**, v.130, n.3, p.393-400, 2015.
- NYE, Joseph. Will Liberal Order Survive? The History of an Idea. **Foreign Affairs**. 12 de diciembre, 2016.
- NYE, Joseph. China's Soft and Sharp Power. **Project Syndicate**. 4 de enero, 2018. Disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-soft-and-sharp-power-by-joseph-s--nye-2018-01?barrier=accesspaylog>. Acceso 25 de agosto de 2020.

NYE, Joseph. **Do morals matter? Presidents and Foreign Policy from FDR to Trump**. New York: Oxford University Press, 2019.

PANIZZA, Francisco. La Marea Rosa. **Correo Americano**, v.8, p.5-24, 2006.

PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. **500 anos de Periferia. Uma contribuição ao estudo da política internacional**. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1999.

PUTNAM, Robert. Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. **Zona Abierta**, n.74, 1996.

RAPOPORT, Mario. **Historia Política, Económica y Social de la Argentina (1980-2003)**. Buenos Aires: Ariel, 2004.

ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, v.51, n.1, p.144-172, 1998.

ROSENAU, James. **Domestic Sources of Foreign Policy**. Londres: Collier-Macmillan, 1967.

ROSENAU, James. Preteorías y teorías sobre política exterior. En Vázquez, John (Ed.) **Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos**. México: Ed. Limusa, 1994, p.207-209.

RUSSELL, Roberto. **Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

SANAHUJA, José Antonio. Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. **Anuario de Integración**, v.7, p.12-54, 2009.

SANAHUJA, José Antonio. Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC. **Pensamiento Propio**, v.19, n.39, p.75-108, 2014.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo posliberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur. **Anuario de Integración**, v.9, p.19-71, 2012.

SANAHUJA, José Antonio. Del "regionalismo abierto" al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. **CRIES**, v.7, p.11-54, 2009.

SLIPAK, Ariel. América Latina y China: ¿cooperación sur-sur o consenso de Beijing? **Nueva Sociedad**, n.250, p.102-113, 2014.

STEWART, Patrick. Trump and the Liberal Order. The Return of Self-Help. **Foreign Affairs**, 13 de febrero 2017.

SVAMPA, Maristella. 'Consenso de los Commodities' y lenguajes de valoración en América Latina. **Nueva Sociedad**, n.244, p.30-46, 2013.

SVAMPA, Maristella. América Latina: Fin de ciclo y populismos de alta intensidad. In: GUDYNAS, Eduardo; et al. **Rescatar la esperanza. Más allá del neoliberalismo y del progresismo**. Barcelona: Entre Pueblos, 2016, p.63-88.

SVAMPA, Maristella. Posprogresismos, polarización y democracia en Argentina y Brasil. **Nueva Sociedad**, n.282, p.121-134, 2019.

TALIAFERRO, Jeffrey; LOBELL, Steven; RIPSAN, Norris. Introduction: Neoclassical realism, the state and foreign policy. In: Lobell, Steven; Ripsman, Norris; Taliaferro, Jeffrey (Eds.). **Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p.1-41.

URBINATI, Nadia. The Pandemic Hasn't Killed Populism. **Foreign Affairs**. August 6, 2020. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-06/pandemic-hasnt-killed-populism>. Acceso el 10 de agosto de 2020.

VAN KLAVEREN, Alberto. Entendiendo las Políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. **Revista Estudios Internacionales**, n.98, p.169-216, 1992.

WALKER, Christopher; LUDWIG, Jessica. The Meaning of Sharp Power: How Authoritarian States Project Influence. **Foreign Affairs**. November 16, 2017.

WALKER, Christopher. What is Sharp Power? **Journal of Democracy**, v.29, n.3, p.9-23, 2018.

WALT, Stephen. **The Origins of Alliances**. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

WALT, Stephen. **The Heel of Good Intentions. America's Foreign Policy Elite and the Decline of U. S. Primacy**. New York: Farrar-Straus-Giroux, 2018.

WALTZ, Kenneth. **El hombre, el estado y la guerra**. Buenos Aires: Editorial Nova, 1959.

WEYLAND, Kurt. The Threat from the Populist Left. **Journal of Democracy**, v.24, n.3, p.18-32, 2013.

ZELICOVICH, Julieta. La “Guerra Comercial” como desafío al orden liberal internacional. **Anuario en Relaciones Internacionales**. Disponible en: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/09/a2019economiaArticulosZelicovich-1.pdf>. Acceso el 15 de agosto de 2020

<i>Funciones de colaboración ejercidas</i>	
Gisela Pereyra Doval	Concepción; Metodología; Análisis formal; Investigación; Supervisión; Redacción(borrador original); Redacción (revisión y edición);
Maria Elena Lorenzini	Concepción; Metodología; Análisis formal; Investigación; Supervisión; Redacción(borrador original); Redacción (revisión y edición);

Información proporcionada por los(as) autores(as) según la [Taxonomía de Funciones de Colaboración \(CRediT\)](#)

De la red al piso de protección social: la trayectoria de la política social en los Organismos Multilaterales

Social Safety, from net to floor: the path of social policy through Multilateral Organizations

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.106693>

Pablo Nemiña

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina

pnemina@flacso.org.ar



Julián Echandi

Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina

julianechandi@gmail.com



Resumen

Desde mediados de la década de 1990 hasta la actualidad, el paradigma dominante de política social global viró desde la Red de Seguridad Social al Piso de Protección Social. El objetivo de este artículo es analizar el proceso político de transformación de la política social global promovida por los organismos multilaterales. En base a una metodología cualitativa, centrada en el análisis documental, se propone que cada paradigma de política social está vinculado a los postulados del modelo de desarrollo vigente. Mientras que en el marco del Consenso de Washington el Banco Mundial promueve la Red de Protección Social, entendida como políticas sociales focalizadas y excepcionales frente al optimismo en las soluciones de mercado; luego de la crisis financiera de 2008, e inspirado por la experiencia de las transferencias monetarias condicionadas en América Latina, la OIT impulsa el Piso de Protección Social, que comprende un enfoque de la política social más amplio, cuasi universal y basado en derechos. No obstante, los gemelos de Bretton Woods abrazaron con menos ímpetu este paradigma.

Palabras-claves: Política social; Post Consenso de Washington; América Latina.

Abstract

From the mid-1990s to the present, the dominant global social policy paradigm shifted from the Social Safety Net to the Social Protection Floor. The objective of this article is to analyse the political process of transformation of global social policy promoted by multilateral organizations. Based on a qualitative methodology, centred on documentary analysis, it is proposed that each paradigm of social policy is linked to the postulates of the current development model. While during the Washington Consensus wave the World Bank promoted the Social Safety Net, understood as focused and exceptional social policies in the face of optimism in market solutions; following the 2008 financial crisis, and inspired by the experience of conditional cash transfers in Latin America, the ILO promotes the Social Protection Floor, which includes a broader, quasi-universal and rights-based approach to social policy. However, the Bretton Woods twins embraced this paradigm less vigorously.

Keywords: Social Policy; Post Washington Consensus; Latin America.

Recibido: 21, Agosto, 2020
Aceptado: 24, Septiembre, 2020

Los autores agradecen y desean destacar muy especialmente la contribución significativa de Rocío Ceballos a este trabajo.

Conflictos de intereses: Los autores no informaron posibles conflictos de intereses



Este es un artículo publicado en acceso abierto y distribución bajo los términos de la [Creative Commons License for Non-Commercial Attribution Share-Alike 4.0 International \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite su uso, distribución y reproducción en cualquier medio como así como su transformación y creaciones a partir de ella, siempre que se acredite el autor y la fuente originales. Además, el material no se puede utilizar con fines comerciales, y si se transforma o se utiliza como base para otras creaciones, estas deben distribuirse bajo la misma licencia que el original.

Introducción

La crisis del Estado Keynesiano impulsó el progresivo deterioro de la condición salarial (CASTEL, 1997). El sistema de protecciones pensado para un mundo organizado en torno al contrato de trabajo por tiempo indeterminado, entró en tensión debido a las reformas socioeconómicas implementadas en los países en desarrollo bajo la inspiración del Consenso de Washington (CW). Este nuevo modelo de desarrollo que ponderó la prudencia macroeconómica, la orientación externa, la liberalización interna y las políticas de libre mercado (MARANGOS, 2008, p.227) quebró el mercado de trabajo y, por lo tanto, el sistema de protección social como se lo conocía hasta ese entonces. La heterogeneización de las formas de empleo sintetizadas en la figura del precariado aumentaron la incertidumbre e inseguridad, y contribuyeron a consolidar al desempleo como situación duradera para crecientes franjas de la población (STANDING, 2014). Sin embargo, durante la década de 1980 y buena parte de 1990 se subestimó la importancia de la política social, ya que se esperaba que el crecimiento derramara a través de los mecanismos de mercado hacia los sectores más vulnerables.

En los albores del nuevo milenio se dio la transición hacia el Post Consenso de Washington (PCW), un nuevo paradigma de desarrollo que tenía como preocupación central enfrentar la pérdida de cohesión social y avanzar en la construcción de un nuevo contrato social. Si bien ratificaba la centralidad de las políticas de liberalización, apertura y prudencia fiscal y monetaria alentadas por el CW, incorporó la preocupación por la dimensión social y el contexto político institucional en el que se llevaban adelante las reformas (GÜVEN, 2018).

En línea con el cambio en el paradigma de desarrollo, durante esta etapa los organismos multilaterales emprendieron distintas iniciativas con el fin de promover una agenda social que revirtiera la creciente deslegitimación de la globalización (DEACON, 2013a). La literatura de Relaciones Internacionales reconoce que las instituciones internacionales promueven agendas particulares en su interacción con los Estados, pero ¿de dónde surgen y cómo se despliegan? Mientras que para los enfoques racionalistas el cambio refleja la adaptación al entorno material y normativo, los constructivistas enfatizan la capacidad de las instituciones internacionales -en tanto actores sociales- de crear y establecer agendas. En este trabajo proponemos que la incorporación y el impulso de la agenda social en los organismos multilaterales es el resultado de una combinación de adaptación al contexto y el impulso de la agenda por parte de funcionarios y otros actores clave (VETTERLEIN, 2015). Asimismo, se trató de un proceso no lineal, en el cual se observaron disputas políticas entre los organismos y dentro de sus estructuras, como así también fuertes discusiones en torno al paradigma en el cual se iban a enmarcar las políticas sociales.

Planteamos como objetivo analizar los cambios ocurridos en el paradigma de política social alentado por los principales organismos multilaterales involucrados en el proceso de cooperación global en temas sociales durante los últimos treinta años. Para esto, apoyados en una metodología cualitativa basada esencialmente en el análisis bibliográfico y documental, analizaremos el proceso de diseño de la política social que los organismos desarrollaron entre el Consenso y el Post Consenso de Washington, centrándonos en el proceso de diseño e implementación de la Red de Seguridad Social y la transición hacia el Piso de Protección Social luego de la crisis financiera de 2008. Planteamos como contribución primordial mostrar que el proceso de incorporación y cambio de la política social en los organismos internacionales fue gradual y para nada homogéneo. Con relación al gradualismo, éste refleja la combinación de la adaptación al cambio de paradigma de desarrollo, la ponderación experiencias regionales exitosas -como los programas de transferencia monetaria condicionada- y el liderazgo por parte de actores específicos, como la OIT. Respecto de la heterogeneidad del cambio, éste remite a las diferentes agendas y márgenes de acción que posee cada organismo. Por ejemplo, la relegitimación del FMI luego de la crisis financiera de 2008 junto a su mandato restringido en lo que a temas sociales se refiere, contribuye a entender la distancia de este organismo con la agenda inicialmente dominante.

El trabajo se divide en cinco partes. En la primera repasamos los principales antecedentes sobre políticas sociales y organismos internacionales. En la segunda, analizamos el surgimiento de Red de Seguridad Social como principio rector de la política social y su vinculación con el paradigma del Consenso de Washington. En la tercera sección caracterizamos

el Post Consenso de Washington junto a los cambios y continuidades que posee con el CW. Luego, estudiamos el surgimiento y desarrollo de las transferencias monetarias condicionadas en América Latina y su impacto en el paradigma de Piso de Seguridad Social, cuyo surgimiento y conflictivo desarrollo analizamos en la quinta sección. Cierra el trabajo un apartado de conclusiones.

Política Social y Organismos Internacionales

La política social se caracteriza por ser un concepto polisémico, heterogéneo y múltiple. Entendiendo que no puede ser reducido a una definición unívoca, con un objetivo analítico identificamos dos grandes grupos que han abordado su estudio. Por un lado, están aquellos que lo hicieron entendiendo la política social como un mecanismo político - institucional a través del cual el Estado interviene de diversas maneras, con el fin de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo (CENA, 2014). Siguiendo este planteo, consideramos que las políticas sociales son instituciones centrales en los procesos de desmercantilización de los derechos sociales (ESPING-ANDERSEN, 1993, 2000) ya que ordenan recursos y responsabilidades ligadas al acceso a las distintas dimensiones de lo que se defina como bienestar: ingresos, empleo, educación, vivienda y salud, entre otras. Otros autores han analizado las políticas sociales centrándose en su vínculo bidireccional con la estructura socio-económica (ADELANTADO et al, 1998; FALEIROS, 2000). En este sentido, este tipo de intervenciones no sólo funcionan como compensaciones de las desigualdades sociales producidas por el mercado, sino que también cumplen la tarea de definir las y configurarlas.

Específicamente en lo que respecta al rol de la política social para los organismos multilaterales, algunos autores han orientado su análisis a las políticas propuestas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y OXFAM, con el objetivo de enfrentar el aumento de la desigualdad del ingreso y de la pobreza (BARBA SOLANO, SILVA MEDINA, 2018); otros reconstruyeron la relación entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, en el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales desarrolladas en los países de América Latina (MALLARDI *et al*, 2015). También se ha evaluado el impacto de la implementación de las políticas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) (FISZBEIN, SCHADY, 2009; LAVINAS, 2013; VALENCIA LOMELÍ, 2008) y las tensiones entre el paradigma universalismo-focalización de la política social a lo largo de los últimos veinticinco años (BARBA SOLANO, 2018; FRANCO, 1996).

A pesar de que los Estados nacionales son los encargados de implementar las políticas sociales en sus respectivos territorios, los organismos internacionales logran incidir sobre el diseño de las mismas (BABB, CHOREV, 2016). Instituciones económicas como el FMI y el Banco Mundial lo hacen directamente a través de condicionalidades incluidas en los préstamos y de recomendaciones brindadas en el marco de asesoramientos técnicos en materia social (PARK, VETTERLEIN, 2010). A partir de la definición de Bob DEACON (2007), entendemos a la política social global como las prescripciones de política social de los actores globales dirigidas a los gobiernos nacionales y las políticas sociales propiamente supranacionales que pueden incluir mecanismos de redistribución, regulación y promoción de derechos sociales a escala global.

La red de seguridad social. Políticas transitorias y focalizadas

Hacia finales de la década de 1980 las Instituciones Financieras Internacionales tuvieron un rol destacado como impulsoras de la transición al capitalismo en los países de Europa del Este y las reformas de mercado en los países en desarrollo. A través de las condicionalidades que acompañaban a sus programas de financiamiento y de la asistencia técnica y recomendaciones basadas en su legitimidad como autoridad experta, el FMI y el Banco Mundial promovieron políticas inspiradas en el Consenso de Washington (WOODS, 2007). Nos referimos a un conjunto de reformas político-

económicas impulsadas ante el fin de la Guerra Fría y la caída de los regímenes socialistas, que definieron de manera significativa el paradigma de desarrollo durante la década del noventa. Las mismas fueron presentadas como políticas consensuadas y consideradas necesarias por las instituciones de Washington (el FMI, el Banco Mundial y el Tesoro de los Estados Unidos) para América Latina, que atravesaban años de estancamiento económico debido a la crisis de la deuda externa (SERRA *et al*, 2008).

Los impulsores del Consenso de Washington destacaban como una de las principales causas del desajuste macroeconómico de la región a los déficits de las cuentas públicas, por tal motivo, su primera recomendación apuntó a la disciplina fiscal. Esto se relacionaba con la focalización del gasto público, es decir, el redireccionamiento de los subsidios a la cobertura básica de Educación y Salud, y de las inversiones estatales hacia el sector de infraestructura pública, que fue el segundo punto señalado en el decálogo. Por otra parte alentaban una reforma impositiva que ampliara la base tributaria; la liberalización de las tasas de interés y el sostenimiento de tipos de cambio competitivos, que incrementarían las exportaciones. En términos comerciales, promovían la liberalización del comercio a través de la eliminación de barreras no arancelarias y de impuestos a las exportaciones; además, se sumó la apertura a las Inversiones Extranjeras Directas, la privatización de empresas públicas y la desregulación de los mercados financieros, productivos y laborales, como formas de impulsar un mayor nivel de competencia y de estímulo al crecimiento (MORANDÉ, 2016). Esta nueva estrategia de desarrollo se basaba en dos pilares fundamentales: la estabilidad económica mediante el ajuste fiscal y la ortodoxia del mercado, y en la drástica reducción del tamaño del Estado y su rol en la economía (SERRA *et al*, 2008).

Si bien impulsaron el crecimiento y la modernización económica, las reformas de mercado generaron un aumento de la desigualdad, la pobreza y el desempleo en los países donde fueron implementadas con mayor énfasis (KESSLER, BENZA, 2020), lo cual alentó las voces críticas tanto de los movimientos sociales como de algunos organismos internacionales. A las tempranas advertencias de UNICEF (CORNIA *et al*, 1987) que promovió el “ajuste con rostro humano”, se sumó la OIT, que criticaba el costo social del ajuste y su impacto negativo sobre el empleo. Si bien ambas instituciones aceptaban como inevitables las reformas, promovían la inclusión de políticas sociales compensatorias en los programas de financiamiento para atemperar el impacto sobre la población más vulnerable a los shocks económicos. Esto se cristalizó en el concepto de Red de Seguridad Social (en adelante RSS), que desde mediados de la década de 1990 progresivamente cobró importancia en el discurso social de las IFIs globales (TOWNSEND, 2004; DEACON, 2007). El concepto remite a la imagen circense de una red que amortigua la caída de un acróbata ante el caso excepcional de que el acto salga mal, previniendo daños severos sobre el artista. De mismo modo, la RSS sería un mecanismo que reduciría los daños sobre la población más vulnerable en situaciones excepcionales.

Si bien inicialmente las IFIs mostraron un optimismo exagerado en la autorregulación del mercado y subestimaban la importancia de contemplar políticas sociales específicas (MAUL, 2019), como respuesta a las críticas que denunciaban el impacto social de los programas de ajuste el Banco Mundial promovió la Red de Seguridad Social. La RSS era un concepto “paraguas” que abarcaba un amplio abanico de políticas sociales como seguros de desempleo, programas de trabajo público, subsidios en alimentos, vivienda y servicios, entre otras, que compartían dos características: se trataba de políticas sociales focalizadas específicamente en la población más pobre con el objetivo de aliviar las consecuencias sociales negativas de una estrategia macroeconómica de ajuste, y a su vez son de carácter excepcional dado que sólo se justifican cuando se ve amenazada la subsistencia de una parte de la población. Así, la focalización y la excepcionalidad fueron dos de los principios rectores del concepto de RSS desde las primeras acepciones del Banco Mundial. (DEACON, 2013a).

El FMI tuvo una trayectoria similar a la del Banco. Hasta principios de los ‘90 el organismo sobreestimó el impacto positivo de las reformas de mercado y delegó a los países deudores la administración de las consecuencias sociales de las políticas de desregulación, con el argumento de que los temas sociales excedían sus áreas de responsabilidad (ABRAMS, 2017). Ante el progresivo deterioro de los indicadores sociales, y presionado por el Banco Mundial y otras organizaciones

de la ONU (VETTERLEIN, 2015), incorporó en 1993 la RSS en el diseño de sus programas de financiamiento. El FMI definió la RSS como políticas sociales ad hoc o permanentes que tenían como objetivo mitigar los efectos adversos de reformas económicas sobre la población de bajos ingresos, entre los cuales se destacaban subsidios limitados para la satisfacción de las necesidades básicas (esencialmente alimentos), arreglos de seguridad social (como pensiones y beneficios en caso de desempleo) y posibles programas de empleo público (IMF, 1993, p.23).

Uno de los argumentos que sustentaron la incorporación de medidas sociales a los programas del FMI era contribuir a garantizar la sustentabilidad política de las medidas económicas. Dicho de otro modo, financiar políticas sociales que mitigaran los efectos de los ajustes estructurales ayudaría a evitar que la presión social volviera políticamente inviable la continuidad de las reformas. Sin embargo, este proceso no estuvo exento de controversias en el Directorio del organismo. Mientras que algunos directores argumentaban que el FMI no tenía la expertise necesaria para diseñar políticas sociales, otros reconocían la relevancia de las medidas, pero resaltaban la necesidad de afianzar la cooperación con el Banco Mundial, en tanto organismo experto en esa área (ABRAMS, 2017).

Ante la profundización de las desigualdades, las políticas sociales fueron ganando espacio en el discurso y las prácticas de las Instituciones Financieras Internacionales en la periferia. Sin embargo, pronto enfrentaron un dilema. Si las reformas neoliberales impulsaron cambios en la estructura social que cristalizaban una distribución más desigual del ingreso, la viabilidad política de estas transformaciones requería respuestas sociales permanentes y más abarcadoras antes que focalizadas y transitorias. El Estado debía asumir la tarea para la cual mercado se había mostrado incapaz. Esto será el puntapié para el diseño del Post Consenso de Washington, un reformulación del CW que contemplará mayor espacio para la intervención pública, aunque sin resignar los lineamientos centrales de las reformas.

Un nuevo paradigma: el Post Consenso de Washington

Las sucesivas crisis financieras acontecidas durante la segunda mitad de la década de 1990 generaron un creciente malestar en la sociedad civil hacia las políticas pro mercado inspiradas en el Consenso de Washington y las instituciones financieras globales que las promovieron (WOODS, 2007). En este sentido la crisis en el Sudeste Asiático significó un parteaguas: la región que había sido ponderada por el FMI y el Banco Mundial como modelo, se veía inmersa en una profunda crisis económica ante la cual las medidas recomendadas por los organismos no hacían más que agravar el impacto social y económico de la crisis (ÖNIS, ŞENSES, 2005).

Además del creciente descontento de la ciudadanía, el FMI afrontó las críticas hasta del propio Banco Mundial. En su rol de economista jefe del Banco, a finales de los años noventa Stiglitz apuntó contra el liberalismo extremo y acuñó el término Post- Consenso Washington en la Conferencia WIDER (STIGLITZ, 1998); por otra parte, el Banco publicó *“La Larga Marcha. Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe”*, un informe en el que, de alguna manera, reconocía las limitaciones del CW.

En este contexto emergió el Post-Consenso de Washington (en adelante, PCW), una revisión del consenso original (CW) que complementó la orientación aperturista y pro mercado de las políticas económicas con un enfoque novedoso en la dimensión sociopolítica del desarrollo (GÜVEN, 2018), ampliando y profundizando la agenda neoliberal (ÖNIS, ŞENSES, 2005) sin abandonar los fundamentos metodológicos e ideológicos de la teoría neoclásica (LESAY, 2012). El PCW parte de dos supuestos, interrelacionados entre sí. Primero, el problema del CW residía en que presionó por un “excesivo” achicamiento del Estado, al tiempo que centró su atención sólo en la dimensión cuantitativa: había que reducirlo de tamaño. Segundo, las fallas del CW mostraban que era necesario “ayudar” al mercado para que funcionara correctamente. Los resultados dispares que mostraban las reformas explicitaban que el mercado no era capaz de promover competitividad por sí solo. Eran variados los ejemplos en los cuales se había reemplazado una asignación ineficiente de recursos como

consecuencia de la intervención del Estado, por otra similar como resultado del libre mercado (un caso testigo lo constituía el sector financiero).

Las reformas propuestas por el PCW diferían del CW en el alcance de su objetivo, los instrumentos y la autoría de las mismas. Mientras que el CW planteó un objetivo limitado (sostener el crecimiento económico), una pequeña serie de instrumentos de política (centrados en política económica macro) y autoría externa (de Washington se exportaba hacia las regiones emergentes); el PCW proponía un objetivo más amplio y complejo (consolidar el desarrollo), más y más amplios instrumentos y metas (centrados en cuestiones tanto macro como micro, que muchas veces excedían lo estrictamente económico) y la posibilidad de adecuar las políticas a la coyuntura de cada país (STIGLITZ, 1998).

Ante esta situación, el PCW planteó la necesidad de implementar una serie de reformas de segunda generación centradas en reposicionar y reforzar al Estado. En especial, se destaca aumentar la regulación de la economía, a fin de evitar fallas de mercado como los monopolios y fomentar la libre competencia; fortalecer al Estado mediante el refuerzo de sus capacidades financiera y administrativa; aumentar la inversión estatal en educación y tecnología; e impulsar la implementación de políticas sociales. Con relación a este último punto, si bien el Consenso de Washington no vetaba el uso de políticas sociales, el énfasis en la consolidación fiscal llevó usualmente a recortes en los gastos sociales (BIRDSALL, FUKUYAMA, 2011).

El PCW planteaba aumentar la intervención del Estado y reforzar sus capacidades. Se trataba de lograr un Estado con mayor intervención y mejores capacidades, que reemplazara al Estado pequeño y débil que había resultado del CW. Paralelamente, buscaba superar la antinomia Estado / mercado. Sugería que así como los límites de la industrialización por sustitución de importaciones habían demostrado la incapacidad del Estado de garantizar por sí mismo el desarrollo, las fallas de las reformas neoliberales evidenciaban las limitaciones del mercado. Esto mostraba la necesidad de integrar al mercado con el Estado, en tanto el primero no conseguía funcionar naturalmente de manera óptima. Por ello, menos que considerarse opuestos, cada uno podía tomar elementos del otro a fin de lograr una complementación entre ambos. Así pueden entenderse propuestas como *hacer eficiente al Estado* (a partir de la reforma basada en la nueva administración pública, que planteaba superar la organización burocrática por la gerencial) o *regular al mercado para fomentar la competencia* (por ejemplo, mediante la sanción de leyes anti-monopolio).

Otros aspectos novedosos en las propuestas planteadas en el PCW son la capacidad de 'Ownership' que se le concede a cada país en el diseño de las políticas y el incentivo a la participación de las bases sociales. Estas dos iniciativas se presentan principalmente como respuestas a la erosionada legitimidad política que mostraban los gobiernos, tanto frente a la sociedad civil como también a los prestamistas, a la hora de emprender reformas y programas de gobierno durante el CW. Esto estimuló la creación de consensos para llevar adelante cambios significativos, lo cual alentó la participación de la comunidad en el diseño de políticas y permitió aportar adecuar a las necesidades locales los generales de política, tomando en consideración las experiencias históricas nacionales, el rol de los actores e intereses en juego (ZURBRIGGEN, 2011) y entendiendo que los comportamientos sociales no se modifican simplemente mediante imposiciones externas (ÖNIS, ŞENSES, 2005; STIGLITZ, 1998; STIGLITZ, 2008).

Si bien el paradigma de la ownership favoreció la consideración del contexto local, no está exento de limitaciones. Según WILLIAMS (2006, p.10), refiere a "*un discurso y un conjunto de prácticas dirigidas a superar ciertos problemas asociados con la fragmentación del control y la autoridad sobre el desarrollo*" que remiten a la construcción de una nueva agenda de gobernanza global. Si las revueltas populares de finales de la década de 1990 eran un freno a la globalización neoliberal, la ownership aparecía como el margen de personalización doméstica tolerable por los organismos internacionales para hacer viable políticamente la implementación de los programas de reforma. En el mismo sentido, convertir a los países prestatarios en socios les permitía compartir los costos políticos ante la implementación de reformas impopulares, en una clara estrategia de supervivencia institucional.

América Latina como pivote del Piso de Protección Social

La limitada red de seguridad social implementada durante la década de 1990 se mostró incapaz de dar respuesta a los principales problemas que presentaba la estructura socioeconómica latinoamericana: la creciente desigualdad y la amplia franja de trabajadores informales. Según RIGGIROZZI (2020, p.5), durante la década de 1990, seis de cada diez nuevos empleos creados en la región fueron informales; mientras que a finales de esa década, 211 millones de latinoamericanos vivían bajo la línea de pobreza (un 55% más que dos décadas atrás).

Ante la incapacidad de las tímidas medidas sociales focalizadas enmarcadas en el paradigma de la RSS en morigerar el deterioro de las condiciones de vida de la población, México y Brasil impulsaron los programas *Progresar/Oportunidades* y *Bolsa Escola* en 1997 y 2001 respectivamente. Se trataba de programas asistencia social que en lugar de distribuir recursos a través de subsidios o la entrega de alimentos, otorgaban una transferencia monetaria condicionada (TMC) a familias de bajos ingresos. Estos programas implicaban una transferencia monetaria mensual a cambio de (y como incentivo para) que las familias garantizaran la asistencia escolar y los chequeos médicos de sus integrantes. Los programas de TMC permitieron combinar la focalización característica del enfoque neoliberal con el objetivo -afín a la agenda ampliada del PCW- de reforzar el capital humano sin afectar la lógica del mercado a través de la “distorsión” de los precios relativos (RIGGIROZZI, 2020, p.6).

A partir de las iniciativas pioneras de México y Brasil, los programas de TMC cobraron un impulso significativo en la región, los cuales en 2010 alcanzaron al 22,7% de la población, del 3,6% en el 2000 (Ibid, p.8). Otros ejemplos destacados de programas TMC han sido *Bolsa Familia* (2004) Brasil, la *Asignación Universal por Hijo* (2009) en Argentina y el *Plan AUGE* (Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas) (2005-2009) luego GES (Garantías Explícitas en Salud) en Chile. Con el impulso de estas medidas, la región logró reducir la tasa de pobreza al 28,3% al 2012, del 43,8% en 1999, y más de un tercio el nivel de indigencia, del 18,6% hasta el 11,3%, durante el mismo período (OIT, 2014).

De la mano de los gobiernos de la “ola rosa” progresista y la bonanza derivada del boom de las materias primas, los programas de TMC fueron el pivote de la política social posneoliberal, la cual se caracteriza por nuevas políticas y discursos que expanden derechos y atienden necesidades sociales recientemente reconocidas, en particular, las identidades (RIGGIROZZI, 2020; RIGGIROZZI, TUSSIE, 2017). Si bien lograron desplegar reducir la pobreza y la indigencia, generaron una inclusión a través de mecanismos de mercado que no lograron superar las desigualdades estructurales, debido -en parte- a su fondeo esencialmente pro cíclico (LAVINAS, 2013). Al respecto, la OIT (2014) señaló que al 2012 el 23,2% de los residentes en zonas urbanas y el 48,6% de los habitantes de zonas rurales se encontraban aún bajo la línea de pobreza, e inclusive un tercio de los trabajadores urbanos, en su mayoría mujeres, permanecía directamente fuera del paraguas de los sistemas formales de protección social.

La experiencia de los programas de TMC en América Latina sirvió como inspiración al Piso de Protección Social (en adelante, PPS), un modelo de política social pensado para garantizar un piso mínimo de bienes y servicios que no fuera inferior a la línea de pobreza, los cuales incluyen un conjunto de derechos básicos como el acceso a la salud, la nutrición y la educación y transferencias de ingresos (CICHON *et al*, 2011). Se trata de un enfoque de política social adaptable a las necesidades, prioridades y recursos nacionales que complementa la seguridad social (OIT, 2011, p. XXVIII), y por tal motivo, es coherente con el paradigma del PCW en tanto respeta y alienta la *ownership*.

La disputa em torno al piso de protección social

Además del interés por expandir la experiencia latinoamericana, las reflexiones sobre las críticas de los movimientos sociales a las reformas de mercado y el impacto de la crisis financiera global de 2008 tuvieron un papel significativo para impulsar la iniciativa del Piso de Protección Social por parte de la OIT.

Uno de los antecedentes más tempranos se encuentra en el informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (OIT, 2004), donde se definía el concepto de Piso Social Global como una base socioeconómica que aspiraba a reconstruir la legitimidad menoscabada de la globalización y morigerar sus efectos sobre la desigualdad e inseguridad humanas. El planteo formó parte de la Agenda de Trabajo Decente de la OIT en 2006, y cobró centralidad al año siguiente con la llegada del nuevo Jefe del Departamento de Seguridad Social, Michael Cichon, quien promovió la Campaña por una Coalición para un Piso Social Global.

Pero es a partir de la crisis financiera de 2008 que la iniciativa del PPS cobrará preeminencia. La OIT incidió de manera relevante en la elaboración del documento “La crisis financiera mundial y su impacto en el trabajo del Sistema de las Naciones Unidas”, realizado por la Junta de coordinación de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas en 2009. Allí se instaba a la concertación del sistema en ocho campos de políticas; particularmente en el campo de los Servicios sociales, empoderamiento y protección de las personas, aparecía la referencia a un Piso de Protección Social Global con el que se proponía garantizar *“el acceso a servicios sociales básicos, vivienda, y el empoderamiento y la protección de los pobres y vulnerables”* (IJE, 2009). Como importante espaldarazo a la iniciativa PPS, la OIT lograba el apoyo de la Organización Mundial de la Salud, UNICEF y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA) (DEACON, 2013b).

Del proceso también participaron otros actores, como instituciones financieras multilaterales, representantes de países y miembros de ONGs, concretando una primera aproximación al PPS y delineando los costos y el espacio fiscal para su implementación. También fijaron compromisos para el monitoreo y evaluación de su aplicación, y el establecimiento de una red mundial de asesoramiento técnico y una plataforma de intercambio de conocimientos bajo la dirección de la OIT, que se constituyó como la Extensión Global de la Seguridad Social (GESS) (DEACON, 2013b). El objetivo de cooperación se tornó más evidente al establecer un Grupo Asesor de Protección Social a cargo de Michelle Bachelet, entonces Secretaria Adjunta de las Naciones Unidas, que tenía bajo su mandato la formulación, promoción y asesoramiento sobre la sistematización del concepto de PPS.

El PPS consolida su protagonismo en la agenda internacional entre 2010 y 2011 al lograr el respaldo de la Cumbre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la 100ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, la Declaración de Brasilia firmada por países miembros latinoamericanos bajo el auspicio de la CEPAL, y la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno del G20 celebrada en Cannes. Los pronunciamientos llamaron a la coordinación entre las organizaciones internacionales, sobre todo entre la OIT y el FMI, para asesorar a los gobiernos nacionales en el diseño de las políticas fiscales necesarias para desarrollar el PPS. Durante la Conferencia Conjunta de 2010 en Oslo entre la OIT y el FMI, estos organismos se comprometieron a trabajar conjuntamente para explorar el PPS, dirigido a personas que se encontraban en la pobreza o en situaciones vulnerables dentro de un marco de políticas macroeconómicas sostenibles a mediano y largo plazo (ILO; IMF, 2012). Sin embargo los compromisos discursivos no permearon significativamente en el FMI y los avances en el campo de la política social fueron marginales. Alentado por la recuperación económica que siguió a la crisis financiera, el Fondo se enfocó en las políticas fiscales, monetarias, cambiarias y financieras (sus temas de expertise tradicional), y enfatizó progresivamente la consolidación fiscal (NEMIÑA; LARRALDE, 2020).

El FMI reconoció discursivamente la importancia del gasto social para alcanzar un nuevo contrato social post 2008 (MERLING, 2019), pero sus recomendaciones no mostraron cambios significativos. Si bien diversos préstamos otorgados a países de bajos ingresos luego de la crisis financiera incluyeron un compromiso de piso de gasto social (que el Fondo denomina *‘Social Spending’*), en la práctica se trató de una categoría residual en la cual se agrupó una amplia gama de gastos sociales, sin ningún tipo de delimitación de montos ni especificidades de las políticas sociales que se llevan adelante en cada país miembro. Tampoco los desembolsos corrían el riesgo de ser suspendidos si no se cumplía con lo estipulado en este punto, ya que en la mayoría de los casos los compromisos de gasto social eran metas indicativas, cuyo incumplimiento no amerita sanciones formales (KENTIKELÉNIS; STUBBS; KING, 2016). Las críticas señalaron que el Fondo

pareció más interesado en “llenar un formulario” (GCSPF, 2019, p.9) que en alinearse de manera comprometida con la OIT y UNICEF, a fin de adaptarse a los estándares de la comunidad internacional en la agenda social (IEO, 2017; GCSPF, 2019; MERLING, 2019).

Mientras que el FMI desarrolló su propia agenda social y mostró indiferencia ante la iniciativa PPS, el Banco Mundial disputó abiertamente a la OIT el liderazgo entre los organismos multilaterales en el diseño de la política social. Se trata de una trayectoria comprensible, dada la centralidad de los temas sociales en el mandato del Banco (VETTERLEIN, 2007). En este sentido, durante la Cumbre de Los Cabos del G20 (2012) el Banco presentó una contrapropuesta para la articulación de la cooperación global en políticas sociales, que implicaba la creación de la Junta Interagencial de Protección Social, compuesta por distintas organizaciones internacionales aunque bajo dirección del Banco (G20-DWG, 2012). El apoyo a la Junta por parte de Vinicius Pinheiro, uno de los armadores políticos internos de la OIT, fue clave para diluir la iniciativa PPS, que desde entonces fue desplazada por la JCIPS (DEACON, 2014). A pesar de haber sostenido que los PPS formaban parte de sistemas integrales de protección social, la JCIPS los excluyó progresivamente de sus deliberaciones.

Reflexiones finales

Así como la transición al modelo de desarrollo del Post Consenso de Washington no implicó un quiebre radical con respecto al Consenso de Washington, la política social desarrollada en los últimos treinta años por los organismos multilaterales muestra aspectos novedosos y continuidades. El cambio en la política social promovida por las organizaciones internacionales, que acompañó la transformación del modelo de desarrollo global imperante, fue progresivo y convivió con tensiones de diverso calibre. Se pasó de una concepción restringida, focalizada y excepcional como fue el concepto de Red de Protección Social, que tenía como central destinatarios a la población más vulnerable, a una formulación más amplia, duradera y cuasi universal en su diseño e implementación como fue el Piso de Protección Social, impulsado con ímpetu desde los organismos a partir de la crisis financiera global de 2008. En este proceso la experiencia de los PTC en América Latina constituyó un antecedente clave que sirvió de inspiración a un paradigma de políticas sociales centrado en la ampliación y consolidación de derechos.

Sin embargo, los organismos internacionales no aplicaron en sus propuestas el paradigma del Post Consenso de Washington ni ampliaron el abanico de políticas sociales de la misma forma. Los gemelos Bretton Woods fueron más reticentes a la aplicación de políticas de corte universalista e hicieron poco para avanzar en ese sentido. La propuesta de la OIT explicitó las resistencias por ampliar el marco normativo y de alcance de las políticas sociales con el fin de trascender la mirada asistencialista. Pese a los avances que se registraron en la transición de los modelos de desarrollo, el paradigma que enmarca el diseño de las políticas sociales continúa tensionado entre la focalización y la universalidad restringida, y no ha logrado trascender hacia un sistema universal e integrado de protección social.

Si bien luego de la crisis financiera de 2008 se observa una coincidencia entre las organizaciones internacionales en torno a garantizar mayor centralidad a la protección social en el diseño de políticas públicas, las disputas entre las instituciones sobre la imposición de los conceptos sobre los que se basa el diseño e implementación de las políticas sociales concretas limitan, hasta el momento, alcanzar cambios estructurales.

Referencias

ABRAMS, Alisa. **The IMF's Role in Social Protection: Fund Policy and Guidance**. IEO Background Document No. BD/17-01/01. Washington: IEO, 2017.

ADELANTADO, José et al. Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. **Revista Mexicana de Sociología**, v.60, n. 3, p.123, 1998.

BABB, Sarah; CHOREV, Nitsan. International organizations: Loose and tight coupling in the development regime. **Studies in Comparative International Development**, v.51, n.1, p.81-102, 2016.

BARBA SOLANO, Carlos; SILVA MEDINA, Yasodhara. El ADN de los informes internacionales sobre desigualdad realizados por la OCDE, la CEPAL y OXFAM durante la segunda década del siglo XX. En Midaglia, C.; Ordoñez, G.; Valencia, E. (coords.). **Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos**, Buenos Aires: CLACSO, p.271-298, 2018.

BARBA SOLANO, Carlos. Liberalismo y universalismo en tensión. En Midaglia, C.; Ordoñez, G.; Valencia, E. (coords.). **Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos**. Buenos Aires: CLACSO, p.75-108, 2018.

BIRDSALL, Nancy; FUKUYAMA, Francis. The Post-Washington Consensus: development after the crisis. **Foreign Affairs**, v.90, p.45-53, 2011.

BUIRA, Ariel (Ed.). **The IMF and the World Bank at sixty**. London: Anthem Press, 2005.

CASTEL, Robert. **La metamorfosis de la cuestión social. Crónica del salariado**. Buenos Aires: Paidós, 1997.

CENA, Rebeca. Programas de transferencias condicionadas de ingresos y programas de empleo en Argentina: entre la responsabilización de los destinatarios y la individualización de la cuestión social. **Boletín Científico Sapiens Research**, v.4, n.1, p.3-8, 2014

CICHON, Michael; BEHRENDT, Christina; WODSAK, Veronika. **La iniciativa del Piso de Protección Social de las Naciones Unidas**. Análisis de Políticas Internacionales. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlín, 2011.

CORNIA, Giovanni *et al.* **Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth**. Oxford: Clarendon Press, 1987.

DEACON, Bob. Career, carisma, conviction and the challenges facing the Social Protection Floor. **Global Social Policy**, v.14, n.3, p.406-416, 2014.

DEACON, Bob. **Global social policy and governance**. UK: SAGE Publications. 2007.

DEACON, Bob. **Global social policy in the making: The foundations of the social protection floor**. Bristol: Policy Press, 2013a.

DEACON, Bob. The social protection floor and global social governance: Towards policy synergy. **International Social Security Review**, v.66, n.3-4, p.45-67, 2013b.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**. Barcelona: Ariel, 2000.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Los tres mundos del Estado de Bienestar**. Madrid: Ediciones Alfons el Magnanim, 1993.

FALEIROS, Vicente. Las Funciones de la Política Social en el Capitalismo. En BORGIANI, Elisabete; MONTAÑO, Carlos. **La política social hoy**. Madrid: Cortez editora. p.43-70, 2000.

FISZBEIN, Ariel ; SCHADY, Norbert. **Transferencias Monetarias Condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura**. Washington: Banco Mundial, 2009.

FRANCO, Rolando. Los paradigmas de la política social en América Latina. **Revista de la CEPAL**, v.58, p.9-22, 1996.

GLOBAL COALITION FOR SOCIAL PROTECTION FLOOR [GCSPF]. The IMF's new policy framework on social protection. January 2019, recuperado de (19/8/20): <http://www.socialprotectionfloorscoalition.org/2019/01/the-imfs-new-policy-framework-on-social-protection/>

GÜVEN, Ali. Whither the post-Washington Consensus? International financial institutions and development policy before and after the crisis. **Review of International Political Economy**, v.25, n.3, p.392-417, 2018.

IEO. **The IMF and social protection**. Evaluation Report. Washington: IEO, 2017.

ILO; IMF. **Towards effective and fiscally sustainable social protection floors**. PreliminaryDraft. Geneva: ILO, Washington: IMF, 2012. Recuperado de (19/8/20): https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_30810.pdf

IMF. **Social Safety Net in Economic Reform**, Internal Document EBS/93/34. IMF: Washington, DC, 1993.

KENTIKELINIS, Alexander; STUBBS, Thomas; KING, Lawrence. IMF conditionality and development policy space, 1985–2014. **Review of International Political Economy**, v.23, n.4, p.543-582, 2016.

KESSLER, Gabriel; BENZA, Gabriela. **La ¿nueva? Estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2020.

- LAVINAS, Lena. Latin America. Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection. **Working Paper Series**. Working Paper, n.51, 2013. Desigualdades.net, disponible en (19/8/20): <http://www.nopoor.eu/publication/latin-america-anti-poverty-schemes-instead-social-protection>
- LESAY, Ivan. How 'post' is the Post-Washington Consensus?. **Journal of Third World Studies**, v.29, n.2, p.183-198, 2012.
- MALLARDI, Manuel; FERNÁNDEZ, Emiliano; MUSSO, María. Organismos internacionales de crédito y políticas sociales en América Latina. **Plaza Pública**, Número especial, p.64-74, 2015. Recuperado de (19/8/20): <https://revistaplazapublica.files.wordpress.com/2016/03/ne-9.pdf>
- MARANGOS, John. The evolution of the anti-Washington Consensus debate: From 'Post -Washington Consensus' to 'After the Washington Consensus'. **Competition & Change**, v.12, n.3, p.227-244, 2008.
- MAUL, Daniel. **La Organización Internacional del Trabajo: 100 años de políticas sociales a escala mundial**. Ginebra: OIT, 2019.
- MERLING, Lara. **IMF framework on social spending out of step with international standards**. Bretton Woods Project, 2019. Recuperado de (19/8/20): <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/07/imf-framework-on-social-spending-out-of-step-with-international-standards/>.
- MORANDE L., Felipe. A casi cuatro décadas del Consenso de Washington ¿Cuál es su legado en América Latina?. **Estudios Internacionales**, n.185, 2016.
- NEMIÑA, Pablo; LARRALDE, Juan. Prestamista, garante y deudor: El FMI en América Latina y el Caribe en la década posterior a la crisis financiera. **Sociedade e Cultura**, n.23, 2020.
- OIT. **La Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas pone la creación de empleos y la protección social en el centro de la atención de las iniciativas conjuntas contra la crisis**. 2010. Disponible en: https://www.ilo.org/jobspact/news/WCMS_123986/lang-es/index.htm. Acceso en: 19 ago. 2020.
- OIT. **La estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe**. Lima: OIT, 2014.
- OIT. **Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva**. Ginebra: OIT. 2011.
- OIT. **Por una globalización justa El papel de la OIT**. Ginebra: OIT, 2004.
- ÖNIŞ, Ziya; ŞENSES, Fikret. Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus. **Development and Change**, v.36, n.2, p.263-290, 2005.
- PARK, Susan; VETTERLEIN, Antje (eds). **Owning development: creating policy norms in the IMF and the World Bank**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. Rethinking our region in a post-hegemonic moment. Post-hegemonic regionalism in the Americas. Towards a Pacific vs. Atlantic divide. En BRICEÑO-RUIZ J., MORALES, I. (Ed). **Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide?**, p.16-31. London: Routledge, 2017.
- RIGGIROZZI, Pía. Social Policy, Inequalities and the Battle of Rights in Latin America. **Development and Change**, v.51, n.2, p.506-522, 2020.
- SERRA, Narcís; SPIEGEL, Shari; STIGLITZ, Joseph E. Introduction: From the Washington Consensus Towards a New Global Governance. In SERRA, N.; SPIEGEL, S.; STIGLITZ, J. E. (Eds.). **The Washington Consensus Reconsidered**, p.3-13, Oxford: Oxford University Press, 2008.
- STANDING, Guy. **Precariado. Una carta de derechos**. Madrid: Capitán Swing, 2014.
- STIGLITZ, Joseph. **More instruments and broader goals: Moving toward the post-Washington Consensus**. WIDER Annual Lecture, Helsinki, 7 January, 1998. Recuperado de (19/8/20): <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/209/43245.html>
- TOWNSEND, Peter. From Universalism to Safety Nets: The Rise and Fall of Keynesian Influence on Social Development. En MKANDAWIRE, Thandika (ed.), **Social Policy in a Development Context**. London: Palgrave, p.37-62, 2004.
- VALENCIA LOMELÍ, Enrique. Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates. **Annual Review of Sociology**, v.34, p.499-524, 2008.
- VETTERLEIN, Antje. Economic Growth, Poverty Reduction and the Role of Social Policies: The Evolution of the World Bank's Social Development Approach. **Global Governance**, v.13, n.4, p.513-533, 2007.
- VETTERLEIN, Antje. Understanding Policy Change as Position-Taking: The IMF and Social Policies in Times of Crisis. In MCBRIDE, S.; MAHON, R.; BOYCHUK, G.W. (Eds). **After '08: Social Policy and the Global Financial Crisis**, p.87-104, Vancouver: UBC Press, 2015.

WILLIAMS, David. **Ownership, sovereignty and global governance**. Econstor. University of Oxford, Global Economic Governance Programme, 2006.

WOODS, Ngaire. **The globalizers: the IMF, the World Bank, and their borrowers**. Ithaca: Cornell University Press, 2007.

ZURBRIGGEN, Cristina. Gobernanza: una mirada desde América Latina. **Perfiles Latinoamericanos**, v.19, n.38, p.39-64, 2011.

<i>Funciones de colaboración ejercidas</i>	
<i>Pablo Nemiña</i>	<i>Concepción; Metodología; Validación; Curación de datos; Gestión del proyecto; Visualización; Recursos; Adquisición de financiación; Investigación; Supervisión; Redacción(borrador original); Redacción (revisión y edición);</i>
<i>Julían Echandi</i>	<i>Concepción; Validación; Visualización; Análisis formal; Investigación; Redacción(borrador original);</i>

Información proporcionada por los(as) autores(as) según la [Taxonomía de Funciones de Colaboración \(CRediT\)](#)

“Stranger Things”: the future of Latin American regionalism

“Stranger Things”: o futuro do regionalismo latino-americano

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.105703>

María Victoria Alvarez
Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina
maria.alvarez@fcpolit.unr.edu.ar 

Abstract

Latin American attempts at regionalism have been pursued through different waves. The last wave, post-liberal or post-hegemonic regionalism, is fading. Building on contributions from International Political Economy, European Studies and International Relations, the paper aims at answering two main questions: how can we characterize the current paths of regional integration in Latin America considering the trends of the last ten years? What can we expect of Latin American regionalism over the next decade? Grounded on a qualitative content analysis, we address three premises based on the past trajectory of Latin American regionalism in order to grasp some of the present and (possible) futures trends: membership of regional organizations, institutional design of regional organizations and the role of the United States. After contrasting these elements with recent Latin American regionalist developments, the paper engages in a creative exercise of forecasting. The purpose is not to pretend to know the future nor to predict it but to present two imaginable scenarios: a short-term scenario and a longer-term scenario. Maybe we are about to witness some “stranger things” in the future of Latin American regionalism, opening up to different realities, different explanations and alternatives.

Keywords: Latin America; Regionalism; Future.

Resumo

As tentativas latino-americanas de regionalismo têm sido perseguidas através de diferentes ondas. A última onda, o regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico, está desaparecendo. Com base em contribuições da Economia Política Internacional, dos Estudos Europeus e das Relações Internacionais, o artigo tem como objetivo responder a duas questões principais: como caracterizar os caminhos atuais da integração regional na América Latina considerando as tendências dos últimos dez anos? O que podemos esperar do regionalismo latino-americano na próxima década? Fundamentados em uma análise de conteúdo qualitativo, abordamos três premissas baseadas na trajetória passada do regionalismo latino-americano, a fim de compreender algumas das tendências atuais e (possíveis) futuras: a adesão de organizações regionais, o desenho institucional das organizações regionais e o papel dos Estados Unidos. Depois de contrastar esses elementos com os recentes desenvolvimentos regionalistas latino-americanos, o artigo se engaja em um exercício criativo de previsão. O objetivo não é fingir conhecer o futuro nem o prever, mas apresentar dois cenários imagináveis: um cenário de curto prazo e um cenário de longo prazo. Talvez estejamos prestes a testemunhar algumas “coisas estranhas” no futuro do regionalismo latino-americano, abrindo-se para diferentes realidades, diferentes explicações e alternativas.

Palavras-chave: América latina; Regionalismo; Futuro.

Received: July 26, 2020
Accepted: September 22, 2020

Conflicts of interest: The author did not report potential conflicts of interest



This is an article published in open access and distribution under the terms of the [Creative Commons License for Non-Commercial Attribution Share-Alike 4.0 International \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), which allows its use, distribution and reproduction in any medium as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and if it is transformed, or used as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Introduction

Latin American attempts at regionalism¹ have been pursued through different waves, generally associated with specific economic and political models adopted by participating states. Over seven decades, regional initiatives survived thanks to a constant process of adaption and transformation to new regional and international environments during and after the Cold War (GRATIUS, 2019). Current regional developments are shaped by legacies of past trajectories and *ad hoc* responses to global and regional politics and context (RIGGIROZZI, 2010).

With the exception of Latin American Free Trade Association (LAFTA) – replaced by the Latin American Integration Association (LAIA) – regional processes of integration have not disappeared but rather persist with adaptations and overlap. The idea of social change and development that inspired regional integration efforts during the 1950s and 1960s was switched to a different logic. Old regionalism was largely outmoded by a shorter period of open regionalism in the 1990s that resisted a whole decade when the region acquiescently embraced the Washington Consensus. New-brand initiatives were born such as the Southern Common Market (MERCOSUR) and the North American Free Trade Agreement (NAFTA), while older projects – e.g. Andean Community and the Central American Common Market (CACM) – experienced major transformations in tune with neoliberal-led regionalism.

Later on, this wave of Latin American regionalism was replaced by a third generation called post-hegemonic (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012) or post-liberal regionalism (BOUZAS; DA MOTTA; RÍOS, 2007; SANAHOJA, 2010; 2016) which entail alliances focused on South-South cooperation as a path towards autonomy. MERCOSUR became more protectionist and South-oriented, while new initiatives appeared, like the Union of South American Nations (UNASUR), the Bolivarian Alliance for the Peoples of our America (ALBA) and the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC).

At the subregional level, UNASUR emerged in 2008 as a Brazilian initiative for sectorial cooperation and incorporated the 12 South American states, including Guyana and Suriname, traditionally linked to Caribbean initiatives. Venezuela and Cuba founded ALBA in 2004, as a scheme of assistance and South-South cooperation, with a strong anti-US ideological content. They were later joined by some other leftist governments and small Caribbean states. With the inclusion of the program Petrocaribe – based on Venezuela's granting of oil subsidized prices and preferential payment options –, it reinforced the counterpoint with open regionalism. At the regional level, CELAC was established as an instrument of dialogue and political agreement carrying on the tradition of the Rio Group.

Instead of abandoning regional schemes that no longer counted on the consensus of the countries involved, the third wave of regionalism added to the pre-existent overlapping.

Briceño-Ruiz (2018) asserts that one of the features of post-hegemonic regionalism was the absence of a unique and hegemonic model of and narrative about regionalism. In consequence, despite the predominance of left-wing governments, Latin American regionalism was marked by diversity.

However, this wave of regionalism has lost strength and is facing disappearance. Post-liberal regional organizations were soon subsumed by other initiatives like the Pacific Alliance in 2011 and, eight years later, the South American Progress Forum (PROSUR). This decline in many ways meant not only a failure to tie the region closely in terms of its cohesion but maybe, a dilution of its identity. The overall picture nowadays is one of maximum fragmentation and disintegration, with some schemes resisting on the horizon, others in a struggle to the death and finally others striving to materialize.

Latin American regionalism is rather over than under-researched. A vast literature has periodically taken stock of the progress and setbacks of regional integration in Latin America. Analysing this literature exhaustively is beyond the scope of this paper, but some of their fundamental features are presented.

¹ According to Börzel and Risse (2016) regionalism is a process of political cooperation to create a "region" in geographical, political, and cultural terms that differentiates itself from regionalization that measures the level of economic interdependence between the states in a certain "region".

Building on contributions to regionalism from International Political Economy, European Studies and International Relations, we attempt to address three premises lying under the large volume of regionalist research in Latin America. We then test them *vis-à-vis* the latter developments in the aftermath of the collapse of post-liberal regionalism and use them to make predictions about some (imaginable) forthcoming regional scenarios.

First, there is a strong tendency towards the assumption that Latin American countries remain in regional organizations and do not exit: constituent members stay due to high costs related to exiting. In a recent article, Alvarez and Gratius (forthcoming) suggest the need to establish the viability of the hypothesis that the costs of joining a Latin American organization are low, the benefits of belonging to one are higher than the costs of being excluded, and the estimated costs of exit are simply too high for opting out (DUBÉ, 2018). It is possible that national leaders' tradition to remain part of Latin American schemes and refuse the exit option in case of dissatisfaction could be varying.

Secondly, the notion coming from Eurocentric conceptions that the study of the agency of regionalism – focused on governmental leadership and inter-governmental agreements, and formal integration processes – explains the nature of it can be applied to Latin America. In this sense, it is taken for granted that regionalism is only built 'from above', being always formal and institutional (VIVARES; HERRERA-VINELLI, 2020). Post-liberal regionalism (and what is appearing on the horizon) has focused on arrangements based on hyper-flexible commitments and little (hardly any) regional bureaucracy with practically no involvement of civil society.

Finally, some regional studies on Latin American based on Realist premises rest upon a research format that emphasises more the political than the economic purposes, with the relationship with the United States being the barometer to measure the objectives of Latin American regionalism's trajectory (GRATIUS, 2019).

Thus, in order to assess the main features of the last developments in regionalism and to contemplate a far-reaching picture by contrasting them with some basic premises of Latin American regionalism (and eventually use them to design upcoming scenarios) three arguments merit inspection.

1. Latin American countries remain in regional organizations and do not exit: many regional organizations overlap but Member States tend to stay due to high costs related to exiting.

2. Even though supranational institutions in Latin America only exist on paper, institution building was a task that every regional arrangement has delivered to a certain extent.

3. Regionalism in Latin America is often seen as a means of containing the United States and strengthening the negotiation capabilities of the countries with the rest of the world.

We aim at answering two main questions: how can we characterize the current paths of regional integration in Latin America considering the trends of the last ten years? What can we expect of Latin American regionalism over the next decade? To answer them, we will address the three premises about regional governance mentioned above. Also, we attempt to make some predictions about forthcoming regional scenarios. However, this does not mean that this paper has the potential to fully describe and capture the overall moment of Latin American regionalism but rather to display some of its present and (possible) future trends.

Grounded on a qualitative content analysis of primary and secondary sources, we address these premises based on the past trajectory of Latin American regionalism in order to grasp some of the present and (possible) futures trends. After this introduction, the next sections address the three postulates mentioned above and contrast them with recent facts in Latin American regionalism. Afterwards, the paper engages in a creative exercise of forecasting. The purpose is not to pretend to know the future nor to predict it but to present two imaginable scenarios and its key trends. As Dabène warns, "[...] the exercise of theorization and prediction [is] very risky and an invitation to modesty" (2009, p.5). In the final section, the paper draws conclusions from the previous sections.

Membership and exit

Most regions feature more than one regional organization. Often, these organizations are complementary and perform different functions. In Latin America, many regional organizations overlap with regard to their mandates and constituent members, and typically tend to follow stop-go cycles, usually surviving in weakened versions. In the literature, it is possible to find a differentiation between two types of overlap: an overlap in mandates (or policy areas) and an overlap in the members of regional organizations (WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013). Mandate refers to the functional dimension of an institution; that is, the issue areas it covers. Membership addresses the geographical reach of each institution (NOLTE, 2018). In this paper, we focus on overlap in membership.

Since the 1990s, Latin American regional schemes have turned flexible, allowing different levels of commitment, adaptable pace, and “*à la carte*” agendas. The intricacy and juxtaposition of efforts characteristic of the last wave of regionalism was justified by modular regionalism, which accepted that the architecture of Latin American regionalism is structured in different projects. Countries could choose which project(s)/module(s) to join depending on the issue, time and opportunity. The result of this behaviour allowed for multiple memberships and non-exclusiveness of alliances and interests (GARDINI, 2015).

The final picture in Latin America is that of the proliferation and overlapping of regional organizations, initiatives, and memberships (VAN KLAVEREN, 2017). For some authors, “the presence of segmented and overlapping regionalist projects is not a manifestation of successful integration but, on the contrary, signals the exhaustion of its potential” (MALAMUD; GARDINI, 2012, p.117).

Exiting regional organizations, therefore, is (or was) not a traditional external policy action of Latin American countries. Despite the constant threats, especially from small countries, MERCOSUR has not lost any members but rather expanded its boundaries and became a non-contiguous bloc as Venezuela joined in 2012. The opting out of first Chile from the Andean Community in the 1970s and later on Venezuela under Chavism, have been perceived as rather anomalies.

It has been argued that the costs of joining a Latin American organization are low, the benefits of belonging to one are higher than the costs of being excluded, and the estimated costs of exit are simply too high for opting out (DUBÉ, 2018). It is possible that national leaders’ tradition to remain part of Latin American schemes and refuse the exit option in case of dissatisfaction – until now a regular behaviour – could be changing. Withdrawals from ALBA, CELAC and UNASUR demonstrate that it may be now the case.

ALBA is losing members. Ecuador withdrawn from the regional bloc led by Venezuela in 2018 in a bid to further distance itself from that country’s socialist government.² More recently, Bolivian interim government broke off diplomatic relations with the government of President Nicolás Maduro and announced its withdrawal from ALBA. A day before the Bolivian announcement, the Political Council of ALBA refused to recognize the new government. The Bolivarian alliance is now composed of only two countries in the continent (Venezuela and Nicaragua) and insular Caribbean countries (Antigua and Barbuda, Cuba, Dominica, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Grenada and St. Kitts and Nevis).³

Brazil has decided to suspend its participation in CELAC due to its failure to protect democracy, according to Brazil’s foreign minister (REUTERS, 2020). CELAC was established when leftist Latin American governments were in power and like UNASUR, it focused less on the trade agenda and more on a genuinely political dimension.

One of its main functions has been to serve as a regional partner with the European Union (EU) and other relevant external partners, such as China, Russia and India. Although CELAC has been less ideological and activist than other

² Ecuador was once a close ally of Venezuela but relations have soured since Lenin Moreno, a centrist, replaced leftist President Rafael Correa.

³ Meanwhile, Guatemala withdrew from Petrocaribe in 2014 and Belize in 2017. In June 2018, Venezuela announced the suspension of its oil shipments to Antigua and Barbuda, Dominica, El Salvador, Nicaragua, St. Vincent and the Grenadines, St. Kitts and Nevis and Haiti (Antonin 2018). Also El Salvador, under the government of Nayib Bukele, broke relations with Venezuela in late 2019, expelling each other’s diplomatic missions and exiting Petrocaribe *de facto*.

postliberal projects, it has lost influence in recent years, and for example was forced to suspend its biannual dialogue with the EU (VAN KLAVEREN, 2018).

UNASUR has been dismantled altogether. As early as April 2018, the government of Brazil – the proponent of UNASUR ten years ago – along with Argentina, Chile, Colombia, Paraguay and Peru decided to temporarily suspend their membership. Later the Colombian government withdrew from the bloc. It was followed by Ecuador in March 2019,⁴ Argentina, Brazil and Paraguay in April, and Chile in June. More recently, the Uruguayan government, led by new leader Luis Lacalle Pou, has also decided to depart from UNASUR.

In addition, two countries have expressed their wishes to leave the organization. The government of Peru submitted to Congress the denunciation of the UNASUR Treaty in May 2019. After the resignation of Evo Morales, Bolivian interim government is planning to withdraw from the bloc (MERCOPRESS, 2019). If these countries follow through on their intentions, UNASUR will become a subregional organization composed of only three members: Guyana (which takes part in PROSUR), Suriname and Venezuela.

Until recently, exiting from regional organizations – even the most criticized ones – was not really an option for Latin American countries (DUBÉ; THIERS, 2017). The consequences of withdrawal were seen as negative for the withdrawing state especially in political and symbolic terms. These costs largely accrued because of implications on the withdrawing state's reputation after it reneged on a regional agreement.

This no longer seems to be the case. Post-liberal regionalism (and its inability to solve regional conflicts such as the situation in Venezuela) turned out to be a disruptive exercise among Latin American countries. Logics around regional schemes were attached to different visions and models that ultimately led to a divisive gap between leftist governments and right and centre-right governments. Adducing lack of efficiency and expediency, the latter withdrew from regional organizations in an attempt to get away from “over-ideologized” projects, unperturbed about the costs – in neither economic nor symbolic or political terms.

Institutions

Latin American leaders have always been reluctant to create real supranational regional organizations with effective powers (DUBÉ; THIERS, 2017). Whereas Central American Integration System (SICA), the Caribbean Community (CARICOM) and the Andean Community rather respond to European-like integration that include –albeit powerless– supranational institutions, and more ambitious economic goals (a common market), MERCOSUR and the Pacific Alliance as free trade plus agreements that do not share supranational institutions and economic goals (customs unions) are more modest. From this perspective, the Euro-centric vision that Latin American integration does not work because there are no supranational institutions (MALAMUD; GARDINI, 2012; MALAMUD, 2013), is not sustainable any more, since even the European integration experiences a comeback of nation states (ALVAREZ; GRATIUS, forthcoming).

While in the 1990s the creation of supranational institutions was a theme in vogue in Latin American regionalism, in the early years of the 21st century, light regionalism was the dominant concept (SANAHUJA, 2008). As Nolte (2019) asserts, the trend in regional integration processes in the last few years is that they have an even lighter institutional structure.

An example of this trend is PROSUR – which was created in 2019 and has allegedly replaced UNASUR –, a rather insubstantial political arrangement that materialized against schemes based on ideological convergence of left-wing political agendas, although the new initiative also represents ideological convergence but “under the opposite sign” (SANAHUJA, 2019, p.122). In institutional terms, the presidents who create PROSUR expressed their unequivocal will to

⁴ Additionally, the government of Ecuador evicted UNASUR from its headquarters in Quito.

avoid bureaucratic, slow and rigid structures. In this sense, the Declaration of Santiago expresses that PROSUR must have “[...] a flexible, lightweight, non-costly structure, with clear operating rules and an agile decision-making mechanism [...]” (BRAZILIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2019).⁵

The new scheme does not have the conditions to consolidate itself as a South American regional bloc. Its leaders, aligned with the flexible integration discourse, are unlikely to engage in a long-term agreement, either.⁶ It may be possible to see it as a platform to send a message to Venezuela. Dismantling UNASUR the government of Maduro was isolated, rising an additional tool of pressure against the regime.

Also, as consequence and cause of the polarization of the region concerning the situation in Venezuela, the Lima Group has emerged as an *ad hoc* intergovernmental mechanism (SANAHAJA, 2019). However, following the recognition of Juan Guaidó as President of Venezuela, in line with the position of the Venezuelan opposition and the US government, the Lima Group has not been able to play a relevant role in resolving the crisis (SANAHAJA, 2019).

Facing right-wing proposals, an *ad hoc* scheme composed of leaders, former leaders and opposition candidates, the Puebla Group appeared in 2019. As Míguez asserts,

From the outset, the group was proposed as opposed to the conservative turn in the continental international relations: it affirms Unasur's relevance against the embarrassing Prosur; distances itself from the Lima Group created in 2017 under the orbit of the United States, and expresses the will to become a counter-power vis-à-vis right-wing governments (2019, p.68).

In this new cycle, ALBA finds its own internal limits and fails to stand as an “alternative integration”. Regionalism continues to be a fixed issue in every presidential agenda but it is hardly a matter for civil society. As long as this remains the case, regionalist patterns will change accordingly: each president will intend to leave his mark by prioritizing one model over another. The concept of inter-presidentialism was introduced to account for progress of regional integration in the absence of supranational institutions (MALAMUD, 2005) but it can also explain another effect in institutional terms: there is no room for social movements or grassroots movements.

Even though ALBA appeared as naturally prone to embracing the demands and further involvement of social movements, in practice this scheme is “basically an inter-state and, more precisely, inter-presidential initiative, of cooperation where the same limitations and a similar democratic deficit pointed out for other integration processes persist” (SERBIN, 2012, p.104).⁷ For instance, the Social Movements Council has no real decision-making power (SERBIN, 2012; CUSACK, 2019).⁸

The role of the United States

The United States has been – and remains – an important player in Latin American regionalism. Latin American mighty neighbour has performed different roles *vis-à-vis* Latin American regionalist projects. During the Cold War, it remained the “external federator” especially for Central American countries. Later on, open regionalism was closely linked to policies of structural reform and the opening of economies to international trade and investment, promoted by the well-known “Washington Consensus”, actively supported by US government (VAN KLAVEREN, 2017). Regional integration has

⁵ “[...] tener una estructura flexible, liviana, no costosa, con reglas de funcionamiento claras y con un mecanismo ágil de toma de decisiones [...]” (Author's translation)

⁶ Note that Argentina founded PROSUR along with Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay and Peru under Mauricio Macri's administration. New Argentinean leftist President Alberto Fernández has not participated in any PROSUR meeting since he took office in December 2019.

⁷ “[...] básicamente una iniciativa inter-estatal y, más precisamente, inter-presidencial, de cooperación donde persisten las mismas limitaciones y un similar déficit democrático señalado para otros procesos de integración” (Author's translation).

⁸ As Cusack (2019, p.205) assesses, the Social Movements Council failed to get off the ground, and ALBA highly discretionary presidential brand governance left it “even less open to outside influence than a traditionally bureaucratic, institutionalized regional governance project”. Serbin (2012) states that the Social Movements Council did not constitute an effective channel of participation as long as it did not have a direct impact on ALBA decision-making, and acted more as a legitimizing component of states and inter-government bodies initiatives.

been stimulated – mainly in reaction to US influence – in the case of post-hegemonic regionalism, as well as blocked by US hegemony (for example, the US strategy of promoting bilateral Free Trade Agreements FTAs) (NOLTE, 2019).

The motivations behind and the characterization of the proliferation of regional initiatives in Latin America at the beginning of the 21st century is to be sought in the relative decline of US influence in the continent and the opportunities for autonomous agenda setting that this offered. Thus, Latin American regionalism became an attempt to “move beyond American-led patterns of integration” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p.1).

Some, however, indicate that this trend in Latin America may be overemphasized (GARDINI, 2015; BRICEÑO-RUIZ, 2018). In fact, the United States is still the major economic partner of Latin America overall. While a move away from US paradigms was observable in South America, this was not necessarily the case in Central America. Integration models largely based on free trade are still alive (CARICOM, MERCOSUR, Andean Community, U.S.-Mexico-Canada Agreement USMCA) and kicking (Pacific Alliance)⁹ (GARDINI, 2015).

In addition, the post-hegemonic regionalism approach does not shed any light on how it coexists in practice with previous initiatives (GARDINI, 2015). According to Briceño-Ruiz (2018), post-hegemonic regionalism plainly meant the absence of any kind of hegemony. Regional blocs promoting economic models that were critical of neo-liberalism and political models that challenged US hegemony coexisted with other schemes committed to neo-liberalism and close relations with the mighty Northern neighbour.

In Latin American regionalism, the external dimension (as a reaction to exterior influences and incentives) is the driving force (NOLTE, 2019). The autonomy void present in the current forms of regionalism in Latin America and the re-activation of the US-oriented institutions, such as the Organization of American States and the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, put the region's countries in a position of dependency (NEVES; HONÓRIO, 2019). According to these authors, the growing relationship between China and the Latin American states tends to occupy the existing autonomy void within regional institutions. China continues to be the region's most dynamic export market, while the United States is Latin American exports' largest destination market, following by the EU and the region itself (IADB, 2019).

Currently, China's economic influence in Latin America has a centrifugal effect on intraregional exchange and cooperation. For instance, without a common project that remains during government changes or economic and political crisis, the Chinese approach to Latin America may represent a strategy that does not represent Latin American interests but reflects a project that benefits its drivers, in this case, China (NEVES; HONÓRIO, 2019).

Donald Trump's administration was not able or willing to advance a wide-ranging agenda to engage with and cooperate productively with Latin America. Such a single-minded focus spurred the region's governments to pursue and intensify ties with other external partners. However, despite Trump's shocking and disconcerting style, most regional governments have pursued a pragmatic approach to deal with the US president (SHIFTER, 2018).

As Briceño-Ruiz (2018) states, the regional blocs that promoted a combination of an economic model which rejected neoliberalism, and a political model that confronted the US hegemony were among the pillars of the post-hegemonic era, and their weakening is a signal that a new cycle of regionalism is under way.

Future scenarios

Predicting the future is always a hazardous undertaking. There are so many volatile and unexpected factors that any prediction could be easily dismissed as imprecise and inaccurate. At the risk of performing a rather hasty exercise of

⁹ The Pacific Alliance is a form of open regionalism that clearly differs from post-hegemonic/post-liberal regionalism. Its members, Mexico, Colombia, Chile and Peru, share with the United States FTAs and a similar economic model. However, the creation of this bloc is mainly focused on boosting the trade with the Asia Pacific.

futurology, we examine different trajectories that regionalism in Latin America could take, out to the year 2030, in the form of two scenarios, mainly but not exclusively drawn from the three premises studied in this paper.

As shown in Table 1, the first scenario is rather negative and persists for the next 3 or 4 years, that is, involves the short term and the current correlation of forces at the domestic level. It depicts the continuity of fragmentation and overlapping among regional schemes, without a clear “winner” and with the countries being pulled toward different economic, political, and social poles. Commitments to regional structures remain low and flexible and countries join or exit regional organizations according to conjunctural national preferences.

This flexibility has been present before the collapse of post-liberal regionalism and is a shift when compared to the previous periods when all countries used to assume the same level of commitment. This approach of “*géométrie variable*” prevents the regional schemes from elaborating coherent representations of common interests. In addition, “it offers the member states incentives to a free ride and to think in terms of national interests that they have to defend in every regional integration process they are part of” (DABÈNE, 2012, p.62). This scenario imagines a construction of regionalism with even less binding powers and denying any effort to structure regionalization processes from “below”.

In this scenario, regional integration is not likely and cooperation is the maximum outcome to be expected, especially in the multilateral *ad hoc* space as the Lima Group, the Puebla Group or PROSUR demonstrate. It is doubtful that cooperation in these institutionally “light” fora could lay the basis for, or at least contribute to, the rise of more ambitious schemes.

The systematic destruction and decomposition of the regional governance structure achieved in the last decade removes the region as a pole of power in world politics. This self-oriented invisibility dynamic could increase the vulnerability of the region’s countries to external forces (NEVES; HONÓRIO, 2019). Tokatlián (2019) points out that Latin America is a drifting region in the global arena and emphasizes that this particular condition is highly dangerous for Latin American countries.

As in the Cold War, Latin America can once again become the battlefield between two extra-regional powers. There is a risk that global conflicts between the United States and China expand or have a negative impact on Latin America (NOLTE, 2019). Lingering widespread trade frictions may lead to further disputes in the multilateral framework, greater volatility in financial markets, higher uncertainty with negative impact on investment, supply chains disruptions, and stronger downward pressure on commodity prices (IADB, 2019).

Table 1 – Future scenarios of Latin American regionalism

	Membership	Institutions	US role
First scenario	Multiple accessions and exits Fragmentation and overlapping	Low and flexible commitments	Aloofness Rivalry with China
Second scenario	Greater costs to exit an organization	Countries honour previous commitments Minimum convergence	More engaged in the region* Tougher stance vis-à-vis China in LA*

* If Democratic candidate Joe Biden is elected as next US President, as polls suggest (The Economist, 2020)

Source: author's elaborations

The second scenario, as can be seen from the table above, more optimistic than the first one, may inform future debates on policy and institutional developments. It envisages the medium and long term and includes a new electoral cycle in Latin America with a possible new-fangled cycle of ideological convergence among presidents.

In order to move beyond the environment marked by significant downside risks, Latin American countries increase trade competitiveness and boost regional integration, which function as an effective insurance policy (IADB, 2019). With this in mind, emphasis on the social and the political becomes common to institutions of all political signs in Latin America, conservative and progressive, both at the national level as well as at the regional.

Even if governments change their ideological colour, new leaders avoid exiting regional organizations and breaking pre-existent commitments. In an effort to increase effectiveness, regional schemes search for minimal convergence, focusing on sectorial cooperation and integration, providing for a certain type of division of labour among them.

Regionalism continues to be a fixed issue in every presidential agenda but it remains to be hardly a matter for civil society. The resurgence of social movements is a phenomenon that rarely takes place in isolation and is inevitably vulnerable to cyclical dynamics. In the second scenario, despite the post-liberal “fiasco”, Latin American social and grassroots movements continue to lack a fresh opportunity to effectively engage in regional politics and policy-making.

As for the US role in Latin American regionalism, the 2020 presidential elections would have a great impact, especially since Democratic candidate Joe Biden is likely to beat Donald Trump (THE ECONOMIST, 2020). We can expect that Biden – as tradition dictates – would engage with Latin America in a more benign approach than President Trump. Blaming Trump for the “current absence of American leadership in the Western Hemisphere” Biden warned Russia and China to be on notice that Trump’s incompetence and neglect in Latin America and the Caribbean will end with his administration (AMERICAS QUARTERLY, 2020).

Conclusion

Despite permanent crisis, fragmentations, and few material results, Latin American regionalism constantly reinvents itself according to electoral cycles and ideological changes. The shifting political economy of Latin America, and recent transformations of its regional governance landscape, suggests a need to reflect upon the meaning of regionalism.

In particular, this paper aimed at answering two main questions: how can we characterize the current paths of regional integration in Latin America considering the trends of the last ten years? What can we expect of Latin American regionalism over the next decade? Addressing three premises about regional governance in the continent – membership of regional organizations, institutional design of regional organizations and the role of the United States – we tested them *vis-à-vis* the latest developments in Latin American regionalism and attempted to make some predictions about possible forthcoming scenarios.

Of course, the situation remains fluid and any unexpected change in the correlation of forces at the national, regional or global level could disrupt these trends and bring about new scenarios. For instance, COVID-19 adds new urgency and complexity to Latin American regionalist challenge. Fresh electoral cycles, fluctuant patterns of the US-China rivalry, global economic imbalances or new pandemics could affect Latin American regionalism in one way or another.

Maybe we are about to witness some “stranger things” in the future, as in the TV show for which the basis of the storyline is made up of supernatural events and it is not predictable. To an extent, *Stranger Things* provides an alternate way of looking at the world, opening up to different realities, different explanations and alternatives.

The year 2030 is fast approaching. At a time of much uncertainty, foresight analyses such as the ones this paper offers are critical for policy-makers to begin to imagine how the future may unfold (MARCZAK; ENGELKE, 2016). This leap of faith only stems from those who believe that you must question everything and cannot believe everything that is spoon-fed to you.

Expressions such as “integration-fiction” (PEÑA, 1996) have been coined to portray Latin American integration, away from the people and reality. The sense of failure has led to frustration in the face of the persistent gap between promise and fulfilment, and has profoundly marked the image of regional integration throughout the region. Above the horror thriller and the 80s nostalgia, *Stranger Things* – as the future of Latin American regionalism – provides audiences a reason to question what already is, and makes us wonder what could be (KANNAN, 2016).

References

ALVAREZ, María Victoria; GRATIUS, Susanne. **The King is dead, long live the King: Latin American regionalism between autonomy and acquiescence, forthcoming.**

AMERICAS QUARTERLY.: Updated: 2020 Candidates answer 10 questions on Latin America. 4 March 2020. Available at: <<https://www.americasquarterly.org/article/updated-2020-candidates-answer-10-questions-on-latin-america/>> Access in: 6 July 2020.

ANTONIN, Arnold. ¿Dónde está el dinero de Petrocaribe? Las protestas anticorrupción que acorralan al gobierno haitiano, **Nueva Sociedad**, 2018. Available at: <<http://nuso.org/articulo/haiti-corrupcion-petrocaribe-venezuela/>>. Accessed in: 8 August 2020

BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, Oxford: Oxford University Press. 2016

BOUZAS, Roberto; DA MOTTA VEIGA, Pedro; RÍOS, Sandra. Crisis y perspectivas de la Integración Sudamericana, **Foreign Affairs en español**, v.7, n.4, p. 61-68, 2007.

BRAZILIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS Presidential Declaration on the Renewal and Strengthening of South America Integration – Santiago. 22 March 2019. Available at: <<http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/20220-presidential-declaration-on-the-renewal-and-strengthening-of-south-america-integration-santiago-march-22-2019-spanish>>. Access in: 21 July 2020.

BRICEÑO-RUIZ, José. Times of Change in Latin American Regionalism. **Contexto Internacional** v. 40, n.3, p.573-594, 2018.

CUSACK, Asa K. **Venezuela, ALBA, and the Limits of Post-neoliberal Regionalism in Latin America and the Caribbean**, New York: Palgrave Macmillan, 2019.

DABÈNE, Olivier. **The politics of regional integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations**, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009

DABÈNE, Olivier. Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization, in RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (eds.) **The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America**, p.41-64. London: Springer, 2012

DUBÉ, Sébastien. Racionalizar la disfuncionalidad constante: América Latina y la resiliencia de la agenda de integración, **Cuadernos de Política Exterior Argentina CUPEA**, n.128, 2018.

DUBÉ, Sébastien; THIERS, Consuelo. Social Group Dynamics and Patterns of Latin American Integration Processes, **Revista de Estudios Sociales**, n.60, p.25-35, 2017

GARDINI, Gian Luca. Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation, **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.58, n.1, p.210-229, 2015.

GRATIUS, Susanne. ¿Crónica de una muerte anunciada? El futuro del regionalismo latinoamericano, **Revista Pensamiento Iberoamericano**, n.8, p.111-121, 2019.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IADB). Trade Trends Estimates Latin America and the Caribbean 2019 Edition 1Q Update. 2019. Available at: <https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/gr19_e/trade_trends_estimates_latin_america_and_the_caribbean_2019_edition_1q_update_en_e.pdf>. Access in: 7 July 2020.

KANNAN, Harini. Stranger Things Puts the Science (And Much More) Back in Science Fiction. **The Cornell Daily Sun**. 24 August 2016. Available at: <<https://cornellsun.com/2016/08/24/stranger-things-puts-the-science-and-much-more-back-in-science-fiction/>>. Access in: 10 July 2020.

MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination. **Latin American Research Review** v.40, n.1, p.138–64, 2005

MALAMUD, Andrés. Overlapping Regionalism, No integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences, EUI Working Paper RSCAS 2013/20. 2013. Available at: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26336/RSCAS_2013_20.pdf>. Access in: 19 June 2020

MALAMUD, Andrés; GARDINI, Gian Luca. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons, **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs** v.47, n.1, p.116–133, 2012.

MARCZAK, Jason; ENGELKE, Peter. Latin America and the Caribbean 2030: future scenarios. Inter-American Development Bank and Atlantic Council of the United States. 2016. Available at: <<https://publications.iadb.org/publications/english/document/Latin-America-and-the-Caribbean-2030-Future-Scenarios.pdf>>. Access in: 7 July 2020.

MERCOPRESS. Bolivian interim government cuts relations with Venezuela and orders Cuban medical teams out of the country, 18 November 2019. Available at: <<https://en.mercopress.com/2019/11/18/bolivian-interim-government-cuts-relations-with-venezuela-and-orders-cuban-medical-teams-out-of-the-country>>. Access in: 16 June 2020

MÍGUEZ, Ma. Cecilia. Una nueva alianza progresista para América Latina, **Bordes, Revista de Política, Derecho y Sociedad**, p.67-71, 2019.

NEVES, Bárbara C.; HONÓRIO, Karen. Latin American Regionalism under the New Right, **E-International Relations**, 2019. Available at: <<https://www.e-ir.info/pdf/80118>>. Access in: 1 July 2020.

NOLTE, Detlef. Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: the Case of the OAS and UNASUR. **Latin American Politics and Society**, 60(1), p.128-153, 2018.

NOLTE, Detlef. Lo Bueno, Lo Malo, Lo Feo y Lo Necesario: Pasado, Presente y Futuro del Regionalismo Latinoamericano, **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v.28, n.1, p.131- 156, 2019.

PEÑA, Félix. El Mercosur y los acuerdos de integración económica en América Latina; ¿qué lecciones pueden extraerse de la experiencia acumulada?, **Archivos del Presente**, v.2, n.24, 1996.

REUTERS. Brazil sits out leftist Latin American nations' body on anti-democracy fears. 16 January 2020. Available at: <<https://www.reuters.com/article/us-brazil-diplomacy-celac/brazil-sits-out-leftist-latin-american-nations-body-on-anti-democracy-fears-idUSKBN1ZF2U9>>. Access in: 1 July 2020.

RIGGIROZZI, Pía. Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis, LATN Working Paper #130, 2010. Available at: <http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/WP_130_RegionRegionness_Riggirozzi.pdf>. Access in: 15 June 2020

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (eds.). **The rise of Post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**, Dordrecht: Springer, 2012.

SANAHUJA, José A. Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: MARTÍNEZ ALFONSO, Laneydi; PEÑA, Lázaro; VÁZQUEZ, Mariana (Coord.), **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe** Buenos Aires: CRIES, n.7, p.11-54, 2008.

SANAHUJA, José A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In CIENFUEGOS, Manuel and SANAHUJA, José A. **Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur**, Barcelona: CIDOB, p.87-134, 2010.

SANAHUJA, José A. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis, **Pensamiento Propio**, v.21, n.44, p.29-75. 2016. Available at: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/007-sanahuja.pdf>>. Access in: 10 May 2020.

SANAHUJA, José A. La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. In: MESA, Manuela (coord.) **Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional Anuario 2018-2019**, Madrid: CEIPAZ, p.107-126, 2019.

SERBIN, Andrés. Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal, In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ ALFONSO, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (coord.), **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012**. Buenos Aires: CRIES, p.73-127, 2012.

SHIFTER, Michael. The Trump Effect in Latin America. The Dialogue. 31 December 2018. Available at: <<https://www.thedialogue.org/analysis/the-trump-effect-in-latin-america/>>. Access in: 6 July 2020.

THE ECONOMIST Forecasting the US elections. 25 July 2020. Available at: <<https://projects.economist.com/us-2020-forecast/president>>. Access in: 25 July 2020.

TOKATLIÁN, Juan G. América Latina camina hacia la debilidad y la desintegración. **Nueva Sociedad**. February 2019. Available at: <<https://nuso.org/articulo/america-latina-camina-hacia-la-debilidad-y-la-desintegracion/>>. Access in: 11 May 2020.

VAN KLAVEREN, Alberto. Regionalism in Latin America. Navigating in the Fog, SECO/WTI Academic Cooperation Project Working Paper Series 2017/25, December 2017, Available at: <https://www.wti.org/media/filer_public/58/1a/581af31d-f1b6-43d6-9ec2-418c06fc9ea5/working20paper20no2025_201720van20klaveren.pdf> Access in: 13 June 2020.

VAN KLAVEREN, Alberto. El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. **Nueva Sociedad**, n.275, p.62-72, May-June 2018.

VIVARES, Ernesto; HERRERA-VINELLI, Lorena. Research and conceptual cages in the International Political Economy of South American Regionalism, **Revista Sociedade e Cultura**, v.23, 2020.

WEIFFEN, Brigitte; WEHNER, Leslie; NOLTE, Detlef. Overlapping Regional Security Institutions in South America: The Case of OAS and UNASUR. **International Area Studies Review**, v.16, n.4, p.370-389, 2013.

Authors' Contributor Roles

María Victoria Alvarez

Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing);

Information provided by the authors according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

The domestic risk of Chinese partnerships: cross-conditionality and coalition building

O risco doméstico das parcerias com a China: a condicionalidade cruzada e a construção de coalizões

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.106429>

Alejandro Angel

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil

alejandro.angel@posgrad.ufsc.br  

Abstract

Chinese credits became a viable, and preferred, alternative during the pink tide in part because it lacked traditional conditionality clauses. However, these financial operations, as well as others, often imply the existence of cross-conditionality. In opposition to traditional variants of conditionality, cross-conditionality implies that operations in the realms of trade, finance, or aid for development can be jeopardized as a response to decisions taken by national authorities that change previously agreed conditions in parallel projects. The main objective of this study is to explore the possible consequences of cross-conditionality, particularly the political consequences, in the Brazilian government's coalition building. The hypothesis is that cross-conditionality represents a similar risk than the one that traditional conditionality represented in terms of national autonomy insofar as national governments would still have their hands tied, although for different reasons. We find that cross-conditionality affects the coalition-building efforts of national governments since it can be used to affect key government partners. In Brazil, agribusiness, a key partner of Bolsonaro's government, is the sector that could be potentially affected if the Chinese government decides to implement cross-conditionality as a retaliatory measure to hostile policies or declarations of the Brazilian government vis-à-vis Chinese interests.

Keywords: Cross-conditionality; Second-image reversed; Coalitions; China; Brazil;

Resumo

Empréstimos chineses se tornaram alternativas viáveis de financiamento durante a onda rosa devido à ausência de cláusulas de condicionalidade tradicionais. No entanto, essas operações financeiras, além de outras de diversos tipos, implicam com frequência a condicionalidade cruzada. Contrário à condicionalidade tradicional, a condicionalidade cruzada implica que operações nas áreas de comércio, financeira ou de ajuda ao desenvolvimento sejam prejudicadas em resposta a decisões de autoridades nacionais que mudem condições de projetos paralelos. O objetivo do presente trabalho é explorar as possíveis consequências políticas da condicionalidade cruzada na coalizão de sustentação do governo brasileiro. A hipótese é que a condicionalidade cruzada representa um risco similar àquele da condicionalidade tradicional em termos de autonomia nacional, mas por motivos diferentes. Se conclui que a condicionalidade cruzada afeta os esforços governamentais de construção de uma coalizão de governo devido aos impactos potenciais que ela possa ter sobre parceiros importantes do governo. No Brasil, o setor agroexportador, parceiro chave da coalizão do governo Bolsonaro, seria aquele que poderia ser potencialmente afetado se o governo chinês decide implementar a condicionalidade cruzada como medida de retaliação a políticas ou declarações hostis do governo brasileiro a respeito de interesses chineses.

Palavras-chave: Condicionalidade cruzada; Segunda imagem invertida; Coalizões; China; Brasil

Received: August 13, 2020
Accepted: September 22, 2020

The author thanks the Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD-Capes) for the funding that made the research possible.

Conflicts of interest: The author did not report potential conflicts of interest



This is an article published in open access and distribution under the terms of the [Creative Commons License for Non-Commercial Attribution Share-Alike 4.0 International \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), which allows its use, distribution and reproduction in any medium as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and if it is transformed, or used as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Introduction

China has become an important economic partner for many Latin American countries. The spheres in which such partnership is evident range from the changes in trade patterns (OURIQUES; ARIENTI, 2017), stronger financial ties through loan operations within the framework of aid for development (CRIVELLI; LO-BRUTTO, 2018), or in the increasingly important commercial ties between them (MALACALZA, 2019). Chinese loans have increased, in part, because many of them do not have the traditional strings attached that could create political costs for politicians who decide to take them – i.e., institutional reforms in exchange for loans. After many years of structural adjustment loans with heavy conditionality clauses, Chinese lending became a viable, and preferred, alternative to break the cycle of what was largely considered across the region as the imposition of the Washington-based international financial organizations (VADELL, 2018, p.18-19).¹ These changes took place when the pink tide was in full force in Latin America (CAMERON; HERSHBERG, 2010; LEVITSKY; ROBERTS, 2011).

This ideological association led to a renewed enthusiasm of Latin American governments to take a variety of resources as if they presented an intrinsic advantage derived from that ideological connection. While left-leaning governments were keen to emphasize their closeness to China, their successors from the Right fell into the same trap. They assumed that China's presence and actions in the region were a matter of ideology. However, such ideological and political association – emphasized on both sides of the political spectrum in Latin America – was not as important to the Chinese counterpart.² In fact, the pretended ideological association between the Chinese government, on one side, and left-leaning Latin American governments, on the other, has represented in recent times an obstacle rather than an advantage. For instance, anti-China rhetoric has already caused some drawbacks for Latin American countries (RIBEIRO; MILANI, 2019; RITTNER; KRÜGER; ARAÚJO, 2019).

The changes that the new presence in the region implied, ended up eliciting questions about the role that China would come to play in Latin American economies in the twenty-first century (ELLIS, 2014). If there was enthusiasm about the possibilities and meanings of that increased presence, mainly linked to what was perceived as soft power (CHANTAL, 2015; DUARTE, 2012), the last decade has shown that such a partnership would entail costs of its own. Moreover, as the world continues to evolve, the need of many countries in the region to balance foreign policy trade-offs will become ever more evident. Although many of these challenges have been building-up in the last decade (GALLAGHER, 2016), the recent changes in the global landscape will increase the pressure on Latin American governments on having a clear stance on many of those issues.

One of the issues with which governments in the region will have to cope in the future is the escalation of Chinese assertiveness in several arenas. Of particular interest for this contribution is the Chinese use of cross-conditionality as a strategy in the conduction of economic relations with Latin America. In opposition to traditional variants of conditionality, cross-conditionality implies that operations in the realms of trade, finance, or aid for development can be jeopardized as a response to decisions taken by national authorities that change previously agreed conditions in parallel projects (MATTLIN; NOJONEN, 2015, p.712-714). Cross-conditionality constitutes a plausible mechanism to coerce Latin American governments in the context of growing economic relationships between the region and China. Its analysis also sheds light about the risks incurred when signing deals with a strong emerging power. Also, the study of cross-conditionality might show that hopes about how Chinese cooperation would break the cycle of political restrictions derived from economic conditions – e.g., Structural Adjustment Loans – were largely premature.

The main objective of this study is to explore the possible consequences of cross-conditionality, particularly the political consequences, in the Brazilian government's coalition building. We consider that the recent changes that have

¹ For an in-depth analysis of these organizations, see WOODS (2006). On the other hand, a more critical take is provided by PEET (2009).

² Chinese relations with Latin America were indeed ideological at the height of the Cold War, however, after Deng Xiaoping the relationship has emphasized the economic dimension, with some exceptions (LANTEIGNE, 2020, p.213-214).

taken place in domestic political systems, i.e., the turn to the right, as well as changes in the international arena, i.e., a more assertive presence of China in the region, could trigger episodes in which cross-conditionality might be utilized more frequently. Indeed, if this were the case, this would be a significant challenge to domestic political coalitions and alliances on which national governments rely to advance their agendas. Our hypothesis is that cross-conditionality represents a risk similar to traditional conditionality, mainly in terms of national autonomy insofar as national governments would still have their hands tied, although for different reasons.

This study presents a classical problem of international relations: the impact that international or systemic variables have over domestic ones. In particular, the impact of Chinese cross-conditionality materialized in relation to cooperation agreements, financial operations, or the presence of Chinese companies in the coalition building efforts or economic policy decisions that national governments in Latin America might undertake. We propose to apply a theoretical framework seldom used to analyze these issues in the Latin American region, that is, the literature on the Second Image Reversed (ALT *et al.*, 1996; KEOHANE; MILNER, 1996).³ Such theoretical framework concerns mainly with economic phenomena given its emphasis on the marginal effects of changes in the variables of interest. The methods of preference in the overwhelming majority of those works are advanced statistics mainly because of the easiness to calculate those marginal effects. In the present work, we use an asymmetric comparison (KOCKA, 1999) that would allow us to assess the political effects without necessarily focusing on the marginal impact. Even if the debate about Second Image Reversed was prominent in the 1990s, only to lose its appeal afterwards, we consider that its use is appropriate to answer the question of interest in this work.

We study the case of Brazil with asymmetric references to the case of Argentina, which has been affected by cross-conditionality, showing the potential risks such strategy entails for Latin American governments. On the other hand, the plausible mitigating factors of the Brazilian case will be analyzed insofar as it showcases in which sectors cross-conditionality is more likely to appear as well as the political consequences that such risks will represent. The rest of the article is divided in four sections; the first section will present and contextualize the literature on the Second Image Reversed; the next two sections will discuss the methodology of asymmetric comparison and the case of Brazil respectively. The final section will present some preliminary conclusions.

Second Image Reversed

The debate about the second image reversed was identified by COHEN (2008) as one of the main topics in American international political economy scholarship. That characterization is confirmed with how influential manuals depict the main disciplinary debates (e.g. FRIEDEN; MARTIN, 2002). The notion of images or levels of analysis goes back to the pioneering work of WALTZ (2001), where he argues that the causes of war can be explained through a recourse to different levels or images: first, individuals and their idiosyncrasies; second, states and their domestic problems may lead them to declare war; and, finally, third, the international system, of which anarchy is the defining principle, can also lead states to declare war. A key point in the argument of Waltz is how such levels or images are independent from one another. However, such idea was increasingly questioned by the changes that took place in the world stage through the 1970s, e.g. oil shocks, the end of the American dollar convertibility, and the combination of inflation and unemployment in the advanced industrial capitalist economies, among others.

In many of these issues, it was evident that events of the systemic arena had their causes in variables that were considered as strictly domestic, that is, within the realm of nation-states. Thus, the notion that domestic policies could have significant impacts on the international arena was ever more evident and, as a consequence, was embraced by some

³ The work of BADIN (2003) constitutes an example of a study conducted in the Latin American context that makes explicit reference to the contribution of KEOHANE and MILNER (1996).

scholars (KATZENSTEIN, 1978). How the different levels related to one another was continuously questioned, this time, however, with an idea that would have enormous impact years later. Contrary to the first questions where domestic variables affected systemic ones, the attention shifted to the impact that systemic variables would have over domestic ones, in what would be called the Second Image Reversed (GOUREVITCH, 1978). Even if in hindsight, such fluidity seems common sense, at the time these ideas represented a challenge to the disciplinary mainstream. In fact, Realism main text was published soon thereafter (WALTZ, 1979), elevating to the status of received wisdom the idea of total independence between domestic and systemic arenas.

However, since economic flows increased with liberalization in several countries, during the 1980s scholarly interests focused on how international economic phenomena affected economic policy decisions (KATZENSTEIN, 1985). Meanwhile, the focus on economic matters created a trend in which the concepts and analytic tools traditionally used in economics became common in international political economy scholarship. An example of this were studies that used variations of the Stolper-Samuelson theorem (STOLPER; SAMUELSON, 1941). In particular, those that study the impact of price increases in the main export of a country, that subsequently improve the relative position of the owners of the main production factor of those exports, changing in turn the balance of power in that country.⁴ Works on the alliance between iron and the rye, making reference to the alliance between metallurgical workers and landowners in the creation of the first incarnations of the German Welfare state in the 1870s (ROGOWSKI, 1989), show this phenomenon. As a consequence of industrialization, and the increasing importance of export markets for heavy industrial products, workers gained an important leverage within domestic politics.

In a world witnessing the end of the Cold War as well as an new wave of democratization (O'DONNELL, 1993), economic liberalization was their corollary. Studies focused on attempts to explain how changes in trade patterns and financial flows could change emerging democracies or transitional economies. An example of those studies that focused on Latin America was that of FRIEDEN (1991). It is an study in what he calls Modern Political Economy, that is, a study of how rational actors maximize their profits, within or outside institutions, given a series of restrictions. The argument is reminiscent of basic economic models in which the main interest is to determine and quantify marginal effects, both economic and political ones. Later on, in the mid-1990s, there were attempts to organize and systematize that body of literature (ALT *et al.*, 1996; KEOHANE; MILNER, 1996).

Given the importance of financial flows for development countries, whether because of foreign debt, their impact on balance of payments, or for currency speculation, the empirical evidence in many of those studies focused on the capital account liberalization. The reason for many developing countries to liberalize their capital accounts was the increasing economic interdependence as well as the pressure that actors that would benefit from such a move created over their respective governments. On the other hand, another mechanism to explain that policy change was the need to implement it as a response to financial crises since openness would signal to foreign and domestic investors that governments were committed to fiscal discipline (HAGGARD; MAXFIELD, 1996). Similar arguments were also mobilized in relation to the reforms that many countries implemented to grant independence to their central banks (MAXFIELD, 1997).

A recurrent criticism levelled against that literature is the intensive use of the hypothetical-deductive logic as well as heavy statistics.⁵ A reason for that methodological preference is the alignment between the kind of questions privileged in many of those studies and the logic of statistical models that measure quantitative marginal effects. Thus, many of those studies try to identify the impact of changes in the international arena over domestic phenomena through marginal changes in the variables studied. Without falling into criticisms about how those are method-driven studies, in opposition

⁴ The theorem and the conclusions derived from it, however, are not without their critics. For an example, see DAVIS and MISHRA (2007).

⁵ A discussion about the consequences of those preferences – mainly present in American International Political Economy scholarship – and the relation with other questions and debates that take place in the discipline elsewhere, was compiled in two issues of *New Political Economy* in September 2009 (Vol. 14, issue 3) and the *Review of International Political Economy* in April 2009 (Vol. 16, issue 1). If the discussion in those volumes focuses on the divisions that exist in both sides of the (North) Atlantic, it is a useful reminder about the challenges and shortcomings of Second-Image-Reversed studies.

to real-world questions (SHAPIRO, 2002), an effort that is well beyond the scope of the present contribution, is rather clear that quantitative methods do play an important role in studies within the Second Image Reversed tradition (MALINIAK; TIERNEY, 2009, p.18-22).

Thus, part of what LAKE (2006) calls *Open Economy Politics* is based on the combination of increasingly complex statistical methods to understand political matters affecting modern economies. In so doing, the interdisciplinary debate between international relations, political science, and economics improved with those efforts. The debate about the Second Image Reversed had an sizable impact on the discipline of International Political Economy, mainly in the US.⁶ Even though other debates had arisen over the years (JOHNSON *et al.*, 2013), making their mark on the discipline, e.g. financial governance, banking regulation, or institutions, concerns about the impact that the international system has over domestic economies continues to drive significant parts of research. Despite all the criticisms leveled against that debate in ontological, epistemological, and methodological terms, we consider that this question is worth asking, even if not following the traditional contours of the scholarship traditionally identified with it.

Although is not the main focus of the article, is worth noting how the second image – that is, traditional foreign policy analysis – has changed in Brazil in the last two decades. Traditionally, the Ministry of Foreign Affairs enjoyed a monopoly on foreign matters. In recent years, however, with a renewed emphasis on South-South cooperation initiatives, a new set of actors have started to participate more actively in the definition of foreign policy. For instance, all ministries, with the obvious exception of the Ministry of Foreign Affairs, have a bureau charged of international affairs, a trend that can also be observed in other levels of government, especially among states' governments. These developments have forced the Ministry to put in place some efforts to preserve a degree of control over the means of foreign policy (FARIA, 2012). However, as political debate around foreign policy increases, a significant group of actors start to participate and attention must be given to issues that might have remained hidden before. This is the case of what is commonly referred to as *low politics*; examples of those issues are health (DAUVERGNE; FARIAS, 2012; PITTAS; DRI, 2017), human development (PINHO, 2013), education, and agriculture (FARIA, 2012), among others. This participation of new actors in the definition of Brazilian foreign policy represents, in effect, a change with respect to what happened before.

Another key trend in Brazilian foreign policy is its increasing politicization. Despite the impression of a rupture in the conduction of Brazilian foreign policy during Lula's government, there were important continuities and adaptations. For instance, the "politicization" of the ministry staff signaled the rise to key posts of several career officials who were left aside during Cardoso presidency, who represented a specific tradition within the Ministry. The first tradition, that of Lula's Chancellor, is that of *developmentalism*, which emphasizes the importance of national development and national autonomy; on the other hand, the second tradition, that of Cardoso's Chancellor, is that of *liberalism* which emphasizes a liberal order focused on a more aligned position with United States (PECEQUILLO, 2008). There are not enough elements to support the hypothesis of a complete rupture in the conduction of Brazilian foreign policy during Lula's tenure, although some change might have taken place. While Lula tried to capitalize his personal history in order to gather some support from a diversity of political actors in the international arena, Fernando Henrique Cardoso also tried to capitalize his prestige as a recognized academic to improve the country's image in the international community (DUARTE; VIANA, 2008). However, recent indications of politicization appeared with the government of Jair Bolsonaro (2019-2022), which started even before he took office (LIBÂNIO, 2018). In fact, politicization might increase the risks of cross-conditionality. The next section will briefly discuss the methodology followed in the present study.

⁶ An example of that impact is the preeminent role those questions play in popular disciplinary manuals (e.g., FRIEDEN; LAKE; BROZ, 2017)

Methodology

As mentioned above, we will implement an asymmetric comparison (KOCKA, 1999). The interest of using this method is to primarily understand the case of interest, through the lens of brief references to analogous cases, highlighting peculiarities of the main case. In the present work, the case of interest is Brazil and we will use the case of Argentina to underscore key aspects of the consequences of cross conditionality. Argentina has a history of trade conflicts with China and also elected a right-leaning president who intended to rebalance the country's foreign policy away from Chinese influence. Even if a traditional binary comparison would be also of interest (GAZIBO, 2002), the Brazilian case is interesting because the reaction against the Chinese weight has been stronger than what was registered in Argentina. Moreover, the Brazilian government also possesses organizations and policy instruments, such as a national development bank, that could potentially mitigate the effects of cross conditionality, particularly when related to infrastructure projects.

Asymmetric comparison differs from traditional case studies (ROHLFING, 2012) because the inferences and conclusions drawn from it make explicit reference to other cases, because they allow to emphasize an important point for the case of interest. On the other hand, asymmetrical comparisons might mitigate some risks of binary comparisons, particularly when the latter would lead to obvious conclusions given the stark contrasts between two possible cases. They seek to highlight key issues of a case of interest without the necessary recourse to a more complex comparative structure, whether by variables or cases (RAGIN; ZARET, 1983). One of the reasons to propose such methodological strategy is to avoid analyses with *a priori* defined results, due to the nature of the cases. These comparisons are called “ventriloquist comparisons,” because the differences in the variables or cases is so evident that the results are quite obvious (HASSENTEUFEL, 2000). In the case of the present contribution, a traditional comparison of the effects of Chinese cross-conditionality over coalitional dynamics and the potential mitigating factors that recipient governments could implement, would lead us to the obvious conclusion that having a strong financial position – in the form of the *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) – would shield Brazilian initiatives in opposition to Argentinean ones.

For instance, from a methodological point of view, is not easy to define what should be the best comparative framework between the Argentinean and Brazilian cases. As mentioned above, Brazil has some financial leeway since it commands the BNDES, whereas Argentina does not have any similar recourse, leading us to the obvious conclusion that having financial means allow states to conduct their foreign and trade policies more freely. Moreover, in Argentina there has been another government alternation with the return of a Peronist government led by Alberto Fernández (2019-2023). This new change further prevents the elaboration of a traditional comparison between Brazil and Argentina since it was precisely the successive Peronist governments that deepened the partnership between Argentina and China. In sum, all these reasons lead us to prefer an asymmetric comparison focused on the Brazilian case instead of a traditional binary comparative structure.

Nevertheless, if a traditional comparison does not offer ideal conditions, occasional references within the frame of an asymmetric comparison can reveal important issues of the case of interest. Thus, following the advice of KOCKA (1999, p.49), we would still use Argentinean experiences to highlight the Brazilian case, our case of interest. With the aim of adding analytical leverage and avoiding the risks that HASSENTEUFEL (2000, p.108) signals, some alternative hypotheses will be explored in order to better support the conclusions of the asymmetric comparison proposed here. Moreover, the present study can also contribute from a methodological perspective to the studies of South-South cooperation, particularly those referred to economic issues. The next section will focus on the empirical section of this study.

Brazil

The complicated equilibrium that the current Brazilian Administration must orchestrate between its different priorities in foreign policy concerning its position *vis-à-vis* China is of the utmost importance giving the high costs any miscalculation can create. Such journey started before the inauguration of President Jair Bolsonaro (2019-2022), when he and his advisors on international affairs had troubling attitudes. Those actions – including comments about the commercial relation between the two countries as well as a visit to Taiwan – did not please authorities in Beijing, causing uneasiness and, at the end, rarefied the ambience between both governments (LIBÂNIO, 2018, p.302). Allegedly, the reason for those actions was that the ideological proximity between the previous administration and China was behind the increase in the commercial flows between the two countries. Thus, since Brazil was going through a severe economic crisis, the country did not gain enough with that association and, so the argument went, it wasted the opportunities offered by other partners, i.e., the United States. These attitudes show how the Right in Latin America also assumed that the presence of China in the region was merely ideological, instead of a more multifaceted array of economic interests.⁷

In response to the public manifestation of such attitudes, the Agribusiness Parliamentary Group (*Bancada ruralista*) made a statement in favour of a pragmatic economic policy in tandem with the main economic authorities commanded by the Minister of Economy, Paulo Guedes (CHATIN, 2019, p.125-126). This group represents the interests of agricultural and livestock producers, as well as actors of its support industries (e.g., machinery), constituting a key member of the government coalition in congress. Although this is hardly the first time that business stakeholders linked to Agribusiness defended their interests in relation to a matter of Brazilian international trade and foreign policy (e.g., IGLÉCIAS, 2007), this is the first time in which that Parliamentary group is closely aligned with the sitting government. Despite it being a member of the government coalition, such group does not hesitate to criticize the government openly in order to defend its interests. This, rather odd, political action indicates the fragility of the government coalition and how the latter responds to developments in the international arena. In many ways, this is not at all surprising given the increasing importance that agribusiness has acquired in Brazilian trade patterns in general (Figure 1) and, particularly, in the commercial relationship with China (SILVA; MENDONÇA, 2017, p.82).

Figure 1 – Soybeans in Brazilian Trade with China. 2001-2019



Correlation coefficient: 0.9608

Sources: elaborated by the author with data from Brasil (2020) and UN Comtrade (2020).

⁷ Chinese commercial interests took a different dimension with the complex process of accession to the World Trade Organization during the 1990s (KENT, 2013, p.153ff), culminating in 2001 with its full membership

Thus, the weight of the Agribusiness parliamentary group in the current government is the product of three different processes. First, there has been a consolidation in the political representation of agribusiness through the strengthening of the industry representation, that started in the midst of the transition to democracy (BRUNO, 2017). Second, as mentioned above, the weight of agricultural commodities in Brazilian trade patterns has increased steadily during the present century. This fact is in line with the hypothesis of the Stolper-Samuelson theorem (STOLPER; SAMUELSON, 1941), and mirrors what ROGOWSKI (1989) describes for German workers in the late nineteenth century. In both cases the domestic political weight of the owners of the main productive factor of the increasingly important economic activity – i.e., landowners in the Brazilian case – improved accordingly. Finally, the third process explaining the political weight of agribusiness is the political alignment with the government, which gives to agribusiness an important role in the current political juncture in Brazil (DAIA FIRMIANO, 2020).

While international trade is hardly the only topic in which the Agribusiness Parliamentary Group and the government of Jair Bolsonaro share a vision, the latter would be wise to tread carefully when handling such an issue. The integrity of the government's coalition depends in part on the effects that some government's decisions have, or potentially have, on Chinese interests. Were these affected in any way, they can press key members of the government's coalition, hamstringing one of the government's partners (FLORES; JATOBA, 2016), as an attempt to obtain concessions. That international trade becomes deeply entrenched in the congressional coalitional dynamics is, somehow, path-breaking in the Brazilian context.⁸ After all, trade affairs are exclusive competence of the Executive Branch (BONELLI; PINHEIRO, 2008), which could lead us to believe that the government possesses significant leeway in the conduction of commercial policy. However, given the imbrication and close political association between agribusiness and the government, the latter must take into account the former's interests.

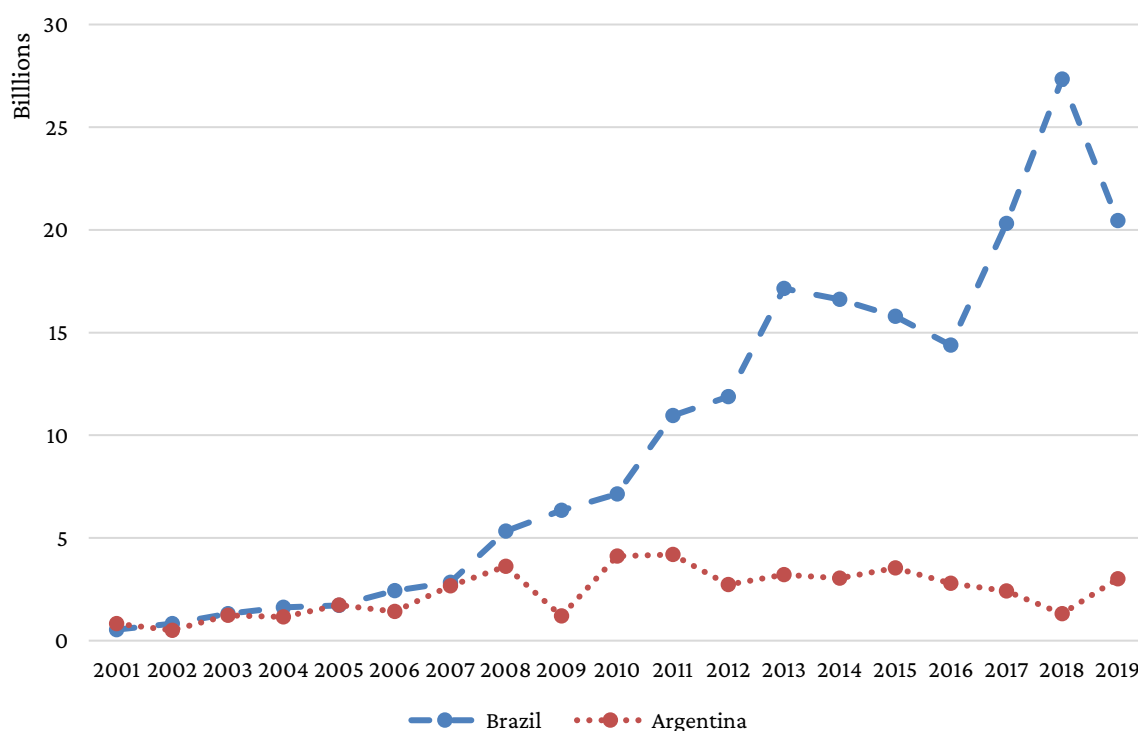
An arena of potential conflict due to the importance for all involved is that of soybeans. Indeed, soybeans production came to play an increasing important role in the trade relation between Brazil and China in the course of the present century (ROLDÁN *et al.*, 2016, p.48). In addition, Chinese interests now control the trading firms through which soybeans are exported (ROCHA; BIELSCHOWSKY, 2018, p.20-24), increasing the vulnerability of that production to the whims of a single partner. Therefore, is no wonder that, as mentioned above, representatives of agribusiness have called for a more pragmatic approach in the conduction of foreign policy in conjunction with the Ministry of Economy. Indeed, there is a precedent in the recent past when soybean imports were the subject of retaliation from the Chinese government. Such episode took place when soybean commercial operations were suspended in response to the indictment of Chinese officials by an Argentinean judge on human rights offenses (OVIEDO, 2012). Such episode is a clear example of cross-conditionality in which the Chinese government tries to press its trade partners to punish them for what it considers sensitive issues.

Brazilian exports of soybeans to China are five times what Argentinean exports are (Figure 2), which potentially indicates that a retaliation is less likely given the sheer volume Brazilian production represents. In fact, the data shows that China might be hedging its disputes with Argentina through its Brazilian imports; the correlation coefficient of the series for the 2010s – that is, after the dispute with Argentina – is close to -1, which implies that each seller is winning when the other is losing. Moreover, is important to keep in mind that the Chinese government does not hesitate to retaliate in a trade dispute, even if it hurts its immediate domestic interests (e.g., ECONOMIST, 2019). Therefore, the potential for a trade spat caused by the Brazilian government's carelessness is considerable and its consequences are in line with the depth of the dispute. Even if soybeans trade between Brazil and China have reached record highs due to a number of factors (SINGH, 2020), is no less true that domestic political stakes are equally high. An indicator of this stakes manifests when

⁸ This, by no means, implies that trade policy had been conducted without considering coalition building in the domestic realm. Before the liberalization of international trade in the late 1980s and early 1990s, the Customs Policy Commission (*Comissão de Política Aduaneira*) attended many corporatist interests (BAUMANN; RIVERO; ZAVATTIERO, 1997, p.559) – many of which supported the government at the time – highlighting the Commission's role in maintaining support for the government. Later on, the liberalization schedule in the early 1990s also responded selectively to specific interests (KUME; PIANI; SOUZA, 2003) so as not to alienate potential supporters.

actors related to agribusiness, which would otherwise be happy for their proximity to power, express their uneasiness with the way the government has handled communication related to some trade affairs (SAMORA, 2020).

Figure 2 – Exports of Soybeans to China. Argentina and Brazil. 2001-2019 Trade Value (Billions USD)



2001-2019: correlation = 0.3901 | 2001-2009: correlation = 0.5518 | 2010-2019: correlation = -0.8380

Sources: elaborated by the author with data from UN Comtrade (2020).

Commodities are not the only sector at risk of retaliation in a potential trade dispute between Brazil and China. Another sector at risk is that of infrastructure projects, particularly those in the area of energy and utilities which represented the second highest recipient of Chinese direct investment between 2003 and 2016 (AVENDANO; MELGUISO; MINER, 2017, p.11). However, in such arena the Brazilian position is stronger since it possesses the financial means to weather an eventual spat with a Chinese partner. A case in point is the electrical transmission line coming from the Belo Monte Hydroelectric Dam, which was adjudicated to a consortium between the Chinese group “State Grid” and the Brazilian state-owned Eletrobrás. In spite of the Chinese participation, the project is financed through the BNDES (2018), which limits to a certain extent the possible use of cross-conditionality with respect to that kind of initiatives.⁹

In fact, an infrastructure project in Argentina became the focal point in one episode of cross-conditionality because the government of Mauricio Macri (2015-2019) wanted to backtrack on the construction of a hydroelectric dam. This, however, would cut financing for a railroad with no connection to that project (PATEY, 2017). While in this case, financial resources came entirely from the NDB, giving the Chinese government more leverage, is clear that the involvement of Chinese construction conglomerates is as important as the financial portion of the deals. After all, such participation is also Chinese. Currently, the Brazilian government is potentially in the middle of a similar conundrum: Brazilian authorities have created hurdles that hamper Chinese investments in big infrastructure projects as part of its reorientation of foreign policy. Meanwhile, agribusiness fears a reduction in future Chinese business and tries to use its

⁹ These conditions also highlight the risks involved in projects financed through the New Development Bank – NDB, of which China is the main partner (ABDENUR; FOLLY, 2017; RIBEIRO; MARINGONI, 2019), potentially becoming a front for dispute and pressure.

contacts in the government, i.e., the Minister of Agriculture, to convince the president about the importance of keeping the partnership alive (WIZIACK, 2020).

This episode shows the tension inside the Brazilian government concerning the handling of the relationship with China but also how domestic political alliances can shift in response to the transformations of the global sphere. In a very similar fashion than traditional conditionality in the 1980s, national governments are constrained to behave in a certain way so as to accommodate the interests of their creditors. While cross-conditionality does not lead to politically costly institutional reforms, its presence does affect governments' coalition-building efforts because it has the potential to set apart domestic political partnerships. Current circumstances might make Brazilian agribusiness less vulnerable to Chinese retaliation via cross-conditionality, however, their intense mobilization indicates that the risk is more than latent when infrastructure projects, and investment more broadly, are considered. This would not only represent a risk for the Brazilian government in the international arena but, perhaps more importantly, in its efforts to gather a governing coalition at home.

Conclusions

The goal of this contribution was to analyze the political consequences in Brazilian domestic politics associated with the strategy of cross-conditionality that Chinese authorities have implemented in the past. Considering this is important given the changes that the turn to the Right have brought to the conduction of Latin America's relationship with China. We analyzed the Brazilian case after the election of Jair Bolsonaro through an asymmetric comparison. The support that the Agribusiness Parliamentary Group (*Bancada ruralista*) gives to Bolsonaro's government offers an ideal setting to study this issue. Agricultural commodities constitute an important part of the commercial relation between Brazil and China. We conclude that cross-conditionality represents a considerable risk, although not immediate, to coalition-building efforts of governments that rely on agribusiness given the importance of commodity trade between China and Brazil. This outcome is in line with what the literature on the Second Image Reversed suggested about the empowerment of social groups that participated heavily in international trade.

Other sectors, such as infrastructure, can also be the targets of cross-conditionality given the hefty investments that China, whether through state-owned companies or state-backed ones, have done or plan to do in that realm (VILA-NOVA, 2019). However, we consider that this sector in Brazil is less vulnerable to a retaliatory action in the lines of cross-conditionality. The reason for this difference is the presence of the BNDES and the possibilities it offers as a substitute for Chinese financial resources. Thus, this reproduces the patterns observed in the 1980s when the financial means of a state made it more or less vulnerable to conditionality clauses attached to structural adjustment loans. However, hostilities towards Chinese participation in infrastructure projects, might translate into retaliation – in the same way that cross-conditionality would work – in the realm of international trade where commodities dominate.

In consequence, cross-conditionality more broadly represents only a moderate risk to the coalition-building efforts of the current Brazilian government. However, those risks can easily escalate if the Brazilian government continues to nurture the animosity against China that was evident before it took office. The Chinese government might weight its options differently if the global landscape changes towards a less confrontational scenario, which includes a friendly government in Argentina. This risk is substantial given the strong negative correlation between Argentinean and Brazilian exports, which potentially indicate that Latin American soybean exports are a zero-sum game. Those risks are well understood by the Brazilian Agribusiness Parliamentary Groups which has repeatedly voiced its uneasiness with ideological statements blatantly hostile to China made by members of the Brazilian government. Whether those manifestations are sign of the strength or weakness of their position within the government is an empirical matter. They highlight however the impact of cross-conditionality in the coalition building efforts of a rather fragile government.

References

- ABDENUR, Adriana. E.; FOLLY, Maiara. The New Development Bank and the Institutionalization of the BRICS. *In*: FUNAG, Fundação Alexandre de Gusmão. (Ed.). **BRICS. Studies and Documents**. Chapter 3, p.77-111. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG, 2017.
- ALT, James E. et al. The Political Economy of International Trade. **Comparative Political Studies**, [s. l.], v. 29, n. 6, p. 689–717, 1996.
- AVENDANO, Rolando.; MELGUIZO, Angel.; MINER, Sean. **Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications**. Washington, DC/Paris: Atlantic Council/OECD Development Centre, 2017.
- BADIN, Cláudio. Inovação na Gestão ao Mercado Externo. **RAE eletrônica**, 2, n.1, 2003. Available at: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482003000100005&nrm=iso. Access in: August 12, 2020
- BAUMANN, Renato.; RIVERO, Josefina.; ZAVATTIERO, Yohana. As Tarifas de Importação no Plano Real. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.27, n.3, p.541-586, 1997.
- BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **BNDES aprova R\$ 5,2 bilhões para linha de transmissão de UHE Belo Monte (PA) ao RJ**. Rio de Janeiro, RJ, p.Press release, November 19, 2018. Available at: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-aprova-r-5-2-bilhoes-para-linha-de-transmissao-de-uhe-belo-monte-pa-ao-rj>. Access in: April 23, 2019.
- BONELLI, Regis.; PINHEIRO, Armando. C. Abertura e Crescimento Econômico no Brasil. *In*: BARROS, Octavio. de GIAMBIAGI, Fabio. (Ed.). **Brasil Globalizado. O Brasil em um Mundo Surpreendente**. Chapter 3, p.89-124. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- BRASIL, Ministério de Economia.-República Federativa do. Blocos e Países. Séries Históricas. Estatísticas de Comércio Exterior, Ministério de Economia. Brasília, DF 2020.
- BRUNO, Regina. Bancada Ruralista, Conservadorismo e Representação de Interesses no Brasil Contemporâneo. *In*: MALUF, Renato. S. e FLEXOR, Georges. (Ed.). **Questões Agrárias, Agrícolas e Rurais. Conjunturas e Políticas Públicas**. Chapter 13, p.155-168. Rio de Janeiro: E-papers/CPDA-UFRRJ, 2017.
- CAMERON, Maxwell. A.; HERSHBERG, Eric. (ed.). **Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change**. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2010.
- CHANTAL, Roromme. **L'émergence des grandes puissances: pouvoir symbolique et nouveau rôle de la Chine dans le monde après la Guerre froide**. Doctoral Thesis in (Political Science), Université de Montréal, 2015.
- CHATIN, Mathilde. Brésil: la politique étrangère de Jair Bolsonaro. **Politique étrangère**, n.2, p.115-127, 2019.
- COHEN, Benjamin. J. **International Political Economy. An Intellectual History**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.
- CRIVELLI, Eduardo.; LO-BRUTTO, Giuseppe. La cooperación de China en América Latina: ¿hacia una Nueva Economía Estructural? **Carta Internacional**, v.13, n.2, p.123-146, 2018.
- DAIA FIRMIANO, Frederico. "Quem lamenta os estragos - se os frutos são prazeres?" O bloco de poder agro do governo Bolsonaro. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v.28, n.2, p.364-387, 2020.
- DAUVERGNE, Peter.; FARIAS, Déborah. BL. The Rise of Brazil as a Global Development Power. **Third World Quarterly**, v.33, n.5, p.903-917, 2012.
- DAVIS, Donald. R.; MISHRA, Prachi. Stolper-Samuelson Is Dead: And Other Crimes of Both Theory and Data. *In*: HARRISON, Ann. (Ed.). **Globalization and Poverty**. Chapter 2, p.87-107. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2007.
- DUARTE, Paulo. Soft China: O Caráter Evolutivo da Estratégia de Charme Chinesa. **Contexto Internacional**, v.34, n.2, p.501-529, 2012.
- DUARTE, Rafael.; VIANA, Manuela Trindade. Política Exterior Brasileira: Nuevos y Viejos Caminos en los Aspectos Institucionales, en la Práctica del Multilateralismo y en la Política para el Sur **Revista de Ciencia Política**, v.28, n.2, p.77-106, 2008.
- ECONOMIST. **Why you should never start a trade war with an autocracy**. p.Webpage, April 27, 2019. Available at: <https://www.economist.com/graphic-detail/2019/04/27/why-you-should-never-start-a-trade-war-with-an-autocracy>. Access in: August 6, 2020.
- ELLIS, R. Evan. **China on the Ground in Latin America**. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2014.
- FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional**, v.34, n.1, p.311-355, Janeiro-Junho 2012.
- FLORES, Fidel. P.; JATOBÁ, Daniel. Domestic Reactions to China's Presence in Three Latin American Countries: Brazil, Nicaragua and Venezuela. **Journal of China and International Relations**, v.4, n.Special Issue, p.128-150, 2016.
- FRIEDEN, Jeffry. A.; LAKE, David. A.; BROZ, J. Lawrence. (ed.). **International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth**. 6 ed. New York, NY/London: W. W. Norton & Company, 2017.
- FRIEDEN, Jeffry. A.; MARTIN, Lisa. L. International Political Economy: Global and Domestic Interactions. *In*: KATZNELSON, Ira. e MILNER, Helen. V. (Ed.). **Political Science: The State of the Discipline**. Chapter 4, p.118-146. New York: W. W. Norton & Company, 2002.
- FRIEDEN, Jeffry. A. **Debt, Development, and Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985**. Princeton: Princeton University Press, 1991.

GALLAGHER, Kevin. P. **The China Triangle. Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus**. New York, NY: Oxford University Press, 2016.

GAZIBO, Mamoudou. La démarche comparative binaire : éléments méthodologiques a partir d'une analyse de trajectoires contrastées de démocratisation. **Revue internationale de politique comparée**, v.9, n.3, p.427-449, 2002.

GOUREVITCH, Peter. The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. **International Organizations**, v.32, n.4, p.881-912, 1978.

HAGGARD, Stephen.; MAXFIELD, Sylvia. The Political Economy of Financial Internationalization in the Developing World. **International Organizations**, v.50, n.1, p.35-68, 1996.

HASSENTEUFEL, Patrick. Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes. In: BACHIR, Myriam.; DUCHESNE, Sophie., *et al* (Ed.). **Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique**. Chapter 6. p.105-124. Paris: PUF, 2000.

IGLÉCIAS, Wagner. O Empresariado do Agronegócio no Brasil: Ação Coletiva e Formas de Atuação Política – As Batalhas do Açúcar e do Algodão na OMC. **Revista de Sociologia e Política**, v.28, p.75-97, 2007.

JOHNSON, Juliet et al. The future of international political economy: Introduction to the 20th anniversary issue of RIPE. **Review of International Political Economy**, v.20, n.5, p.1009-1023, 2013.

KATZENSTEIN, Peter. J. (ed.). **Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States**. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1978.

KATZENSTEIN, Peter. J. **Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985.

KENT, Ann. China's Participation in International Organisations. In: ZHANG, Y. e AUSTIN, G. (Ed.). **Power and Responsibility in Chinese Foreign Policy**. Canberra: Australian National University Press, 2013. Chapter 6, p.132-166.

KEOHANE, Robert. O.; MILNER, Helen. V. (ed.). **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KOCKA, Jürgen. Asymmetrical Historical Comparison: The Case of the German Sonderweg. **History and Theory**, v.38, n.1, p.40-50, 1999.

KUME, Honório.; PIANI, Guida.; SOUZA, Carlos Frederico Braz de. A Política Brasileira de Importação no Período 1987-1998: Descrição e Avaliação. In: CORSEUIL, Carlos Henrique. and KUME, Honório. (Ed.). **A Abertura Comercial Brasileira nos Anos 1990. Impactos sobre Emprego e Salário**. Chapter 1, p.9-37. Rio de Janeiro: Ministério do Trabalho e do Emprego/IPEA, 2003.

LAKE, David. A. International Political Economy. A Maturing Discipline. In: WITTMAN, Donald. A. and WEINGAST, Barry. R. (Ed.). **The Oxford Handbook of Political Economy**. Chapter 42, p.757-777. Oxford: Oxford University Press, 2006.

LANTEIGNE, Marc. **Chinese Foreign Policy. An Introduction**. 4 ed. Abingdon: Routledge, 2020.

LEVITSKY, Steven.; ROBERTS, Kenneth. M. (ed.). **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.

LIBÂNIO, Gilberto. Mr. Bolsonaro e os Chineses: uma sugestão de interpretação. **Brazilian Keynesian Review**, v.4, n.2, p.300-312, 2018.

MALACALZA, Bernabé. La Política de la Cooperación Sur-Sur. China, India y Brasil en América Latina y el Caribe. **Colombia Internacional**, n.98, p.67-103, 2019.

MALINIAK, Daniel.; TIERNEY, Michael. J. The American school of IPE. **Review of International Political Economy**, v.16, n.1, p.6-33, 2009.

MATTLIN, Mikael.; NOJONEN, Matti. Conditionality and Path Dependence in Chinese Lending. **Journal of Contemporary China**, v.24, n.94, p.701-720, 2015.

MAXFIELD, Sylvia. **Gatekeepers of Growth. The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. A. On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries. **World Development**, v.21, n.8, p.1355-1369, 1993.

OURIQUES, Helton. R.; ARIENTI, Patrícia. F. F. O Retorno de uma Ilusão: As Relações Econômicas entre Brasil e China (2000-2015). In: MARIANO, Karina. L. P.; MENEZES, Roberto. G., *et al* (Ed.). **Mundo em Transição. Novos Vértices de Poder, Instituições e Cooperação**. Chapter 14, p.341-363. Dourados, MS: Editora UFGD, 2017.

OVIDO, Eduardo. D. Argentina y China: causas de la disputa en torno al aceite de soja. **Estudios de Asia y África**, v47, n.2, p.337-376, 2012.

PATEY, Luke. China Made Mauricio Macri a Deal He Couldn't Refuse. **Foreign Policy**. Online Article, January 24, 2017. Available at: <https://foreignpolicy.com/2017/01/24/china-made-mauricio-macri-a-deal-he-couldnt-refuse/>. Access in: April 22, 2019.

PECEQUILLO, Cristina. Sonerau. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.51, n.2, p.136-153, Julho-Diciembre 2008.

PEET, Richard. **Unholy Trinity. The IMF, World Bank and WTO**. 2nd ed. London/New York, NY: Zed Books, 2009.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo: las Relaciones Brasil-África en la promoción de las Políticas Públicas (2003-2012). **América Latina Hoy**, v.63, p.91-112, 2013.

PITTAS, Tiago Mocellin.; DRI, Clarissa Franzoi. O Diálogo entre Saúde e Política Externa na Cooperação Brasileira em Bancos de Leite Humano. **Ciência & Saúde Coletiva**, 22, n.7, p.2277-2286, 2017.

RAGIN, Charles.; ZARET, David. Theory and Method in Comparative Research: Two Strategies. **Social Forces**, v.61, n.3, p.731-754, 1983.

RIBEIRO, Jackson.; MARINGONI, Gilberto. O Banco e o Arranjo de Reserva dos BRICS em Perspectiva. **Brazilian Journal of International Relations**, v.8, n.2, p.406-426, 2019.

RIBEIRO, Renata. A.; MILANI, Carlos. R. S. L'élection de Bolsonaro, la politique étrangère brésilienne en 2019 et l'avenir de la coopération Sud-Sud. **Ideas**, n.13, 2019. DOI: 10.4000/ideas.5578. Available at: <http://journals.openedition.org/ideas/5578>. Access in: August 5, 2020.

RITTNER, Daniel.; KRÜGER, Ana.; ARAÚJO, Carla. Retórica anti-China trava uso de fundo bilionário no Brasil. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, RJ, p.A6, March 7, 2019. Brasil, p.A1. Available at: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/03/07/retorica-anti-china-trava-uso-de-fundo-bilionario-no-brasil.ghtml>. Access in: August 12, 2020

ROCHA, Felipe. F. d.; BIELSCHOWSKY, Ricardo. La Búsqueda de China de Recursos Naturales en América Latina. **Revista CEPAL**, n.126, p.9-29, 2018.

ROGOWSKI, Ronald. **Commerce and Coalitions. How Trade Affects Domestic Political Alignments**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989.

ROHLFING, Ingo. **Case Studies and Causal Inference: An Integrative Framework**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

ROLDÁN, Adriana et al. **La presencia China en América Latina, comercio inversión y cooperación económica**, Medellín, Fundación Konrad Adenauer/ Universidad EAFIT, 2016.

SAMORA, Roberto. Comunicação do governo Bolsonaro sobre agronegócio mais atrapalha que ajuda, diz OCB. **Brasil247**, August 3, 2020. Available at: <https://www.brasil247.com/economia/comunicacao-do-governo-bolsonaro-sobre-agronegocio-mais-atrapalha-que-ajuda-diz-ocb>. Access in: August 6, 2020.

SHAPIRO, Ian. Problems, Methods, and Theories in the Study of Politics, or What's Wrong with Political Science and What to Do About it. **Political Theory**, v.30, n.4, p.596-619, 2002.

SILVA, Fabiana. K.; MENDONÇA, Talles. G. Evolução do comércio bilateral entre Brasil e China: análise das relações comerciais. **Economia e Desenvolvimento**, v.29, n.2, p.73-90, 2017.

SINGH, Shivani. China's soybean imports from Brazil rise to record in June. **Reuters**, Beijing, July 26, 2020. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-china-economy-trade-soybeans/chinas-soybean-imports-from-brazil-rise-to-record-in-june-idUSKCN24R07Q>. Access in: August 6, 2020.

STOLPER, Wolfgang. F.; SAMUELSON, Paul. A. Protection and Real Wages. **The Review of Economic Studies**, v.9, n.1, p.58-73, 1941.

UN COMTRADE. **Soybeans exports: United Nations Comtrade Database. Commodity Code 1201 - Soybeans, whether or not broken**. 2020. Available at: <http://comtrade.un.org/data>. Access in: September 27, 2020.

VADELL, Javier. A. El Foro China-CELAC y el Nuevo Regionalismo para un Mundo Multipolar: Desafíos para la Cooperación 'Sur-Sur'. **Carta Internacional**, v.13, n.1, p.6-37, 2018.

VILA-NOVA, C. China mira América Latina em seu maior projeto de influência exterior. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, March 24, 2019. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/china-mira-america-latina-em-seu-maior-projeto-de-influencia-exterior.shtml>. Access in: August 13, 2020.

WALTZ, Kenneth. N. **Theory of International Politics**. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing, 1979.

WALTZ, Kenneth. N. **Man, the State, and War: A Theoretical Analysis**. 2nd ed. New York, NY: Columbia University Press, 2001.

WIZIACK, Julio. Brasil cria travas que dificultam investimentos chinês no país. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, August 8, 2020. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/brasil-cria-travas-que-dificultam-investimentos-chines-no-pais.shtml>. Access in: August 9, 2020.

WOODS, Ngaire. **The Globalizers. The IMF, the World Bank and Their Borrowers**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2006.

Authors' Contributor Roles

Alejandro Angel

Conceptualization; Methodology; Validation; Data Curation; Project Administration; Formal Analysis; Resources; Funding Acquisition; Investigation; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing);

Information provided by the authors according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

La disputa entre China e India y la redefinición de la geopolítica asiática

The China-India dispute and the redefinition of Asian geopolitics

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.107055>

Andres Ernesto Ferrari Haines

Universidade Feral do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

afhaines@hotmail.com  

Erik Herejk Ribeiro

Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia, Porto Alegre, Brasil

erik_ribeiro@yahoo.com.br  

Resumen

El enfrentamiento chino e indio en junio de 2020 a lo largo de su disputada frontera, pese ser un tema sin resolver desde hace tiempo, ha adquirido un nuevo significado en las actuales tensiones geopolíticas globales. Podría estallar en una profunda disputa que involucrará a los dos gigantes asiáticos en una confrontación mucho más amplia. Por su relevancia conjunta, el conflicto afectaría no solo a países cercanos, sino a todo el mundo, en medio de la confrontación sino-estadounidense. Este artículo analiza los diferentes aspectos que están afectando este malentendido, vinculando preocupaciones históricas con desarrollos recientes. En base al análisis geopolítico clásico del Rimland, se destacan las diversas limitaciones e impulsos que definirán el futuro de los dos países que ahora se encuentran entre las mayores economías mundiales. El análisis apunta a las ansiedades que llevaron al choque fronterizo y a las inseguridades mutuas con respecto al comportamiento de cada uno, particularmente en sus relaciones con terceros países. Frente a esto, una solución de la disputa parece fuera de alcance, ya que se ha convertido en parte del cambio geopolítico del presente siglo, que una vez más está poniendo a Asia en el centro de la competencia mundial.

Palabras claves: Relaciones sino-indias; Geopolítica; Asia; China; India;

Abstract

The Chinese and Indian clash in June 2020 along their disputed border, despite being a long non-resolved issue, has acquired new meaning in the present global geopolitical tensions. It could erupt into a deep feud which will involve the two Asian giants in a much wider confrontation. Because their relevance in world affairs, this conflict would affect countries not only nearby, but all over the globe, amidst the substratum of the ongoing confrontation China is having with the United States. This article analyses the different aspects that are affecting this misunderstanding, linking historical concerns with recent developments. Based on the classical geopolitical analysis of the Rimland, it envisions the various constraints and impulses that will define the future of the two most populous countries of the Eurasian landmass, which are now among the largest global economies. The analysis points to the anxieties that drove China and India to the frontier clash and the mutual insecurities with regard to each other's behavior, particularly in their relationships with third countries. In lieu of this, a solution of the dispute seems out of reach as it has become part of the present century's geopolitical shift which is once again putting Asia in the center of the global competition.

Keywords: Sino-Indian relations; Geopolitics; Asia; China; India.

Recibido: 02 Septiembre 2020
Aceptado: 22 Septiembre 2020

Conflictos de intereses: Los autores no informaron posibles conflictos de intereses



Este es un artículo publicado en acceso abierto y distribución bajo los términos de la [Creative Commons License for Non-Commercial Attribution Share-Alike 4.0 International \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite su uso, distribución y reproducción en cualquier medio como así como su transformación y creaciones a partir de ella, siempre que se acredite el autor y la fuente originales. Además, el material no se puede utilizar con fines comerciales, y si se transforma o se utiliza como base para otras creaciones, estas deben distribuirse bajo la misma licencia que el original.

Introducción

El ascenso relativo de Asia en el siglo XXI ha trasladado gradualmente el eje geopolítico global del Atlántico Norte y del Mediterráneo hacia los océanos Índico y Pacífico. En consecuencia, las disputas históricas entre China e India, las dos principales civilizaciones y potencias asiáticas, adquieren un nuevo significado, que sobrepasa sus fronteras. El objetivo de este artículo es situar la rivalidad sino-indiana como uno de los aspectos centrales en la redefinición del orden asiático y, por ende, de la geopolítica global. Su hipótesis es que el conflicto de frontera entre China e India simboliza una disputa mayor entre dos pivots geopolíticos del siglo XXI.

La dinámica de fondo para los cambios geopolíticos en Asia puede entenderse mejor a través de la inclusión de la geopolítica clásica en las lecturas contemporáneas de relaciones internacionales. Se utiliza aquí la proposición del *Rimland* para analizar porque los conflictos entre China e India se convertirán en elementos claves en este proceso. El *Rimland* es definido como las regiones densamente pobladas en los extremos geográficos de Eurasia: oeste (Europa), sur (subcontinente indiano) el este (Asia Oriental).

La teoría de Nicholas Spykman sobre el *Rimland* ayuda a comprender el ascenso asiático como nuevo centro dinámico del Sistema Internacional. Spykman (1944) propone, en forma contraria a Halford Mackinder y Alfred Mahan, que nunca hubo una oposición simple entre potencias terrestres *versus* potencias navales. Los grandes países “anfibiaos” del *Rimland* serían los verdaderos pivots de la historia, pues son grandes matrices civilizatorias y tiene el desafío geográfico de estar en conflicto constante atrito con potencias terrestres e insulares. Por otro lado, los países do *Rimland* son los únicos (además de Estados Unidos) con suficiente capacidad de tener influencia y proyectar poder simultáneamente en franjas territoriales y marítimas.

El caso de Spykman y la teoría del *Rimland* ilustran el potencial de China e India. Las dos sociedades tienen en común una historia de gran civilización que determinó la formación política de Asia y poblaciones contemporáneas de más de mil millones de personas. También se destacan porque los dos serían capaces de dominar una integración de la masa Eurasiana, así como los flujos marítimos de los océanos Índico y Pacífico, que responden por gran parte del comercio mundial. De este modo, el retorno de Asia como centro del sistema debe ser caracterizados por un patrón de cooperación y conflicto entre sus dos principales exponentes (RIBEIRO, 2019, p. 51-52).

Tres vectores claves entran en juego en esta dinámica. En primer lugar, la disputa fronteriza entre China e India es cada vez menos un asunto estrictamente bilateral. Los impactos del conflicto sino-indio repercuten en el Sur de Asia, dado que India ha perdido parte de su tradicional influencia regional para China y en el Pacífico Occidental, y debido a las tensas disputas marítimas de China con sus vecinos. En segundo lugar, la rápida modernización de China y el mayor poder que obtuvo en relación a India generaron una interdependencia asimétrica a favor de Pequín. Estas diferencias acentúan las contradicciones económicas indias y la disputa respecto a las diferentes propuestas de integración regional en Asia. Por último, el triángulo estratégico entre China, India y Estados Unidos se ha desequilibrado en favor del eje Nueva Delhi-Washington. Mientras los indios desean preservar su autonomía estratégica, la expansión del poder material y de la influencia china acelera una alianza llena de incertidumbre a largo plazo.

La coyuntura actual exhibe crisis diversas, desde la guerra comercial entre China y Estados Unidos a los nuevos conflictos en la frontera sino-india y el inicio de boicots económicos de India a productos e inversiones chinas. En medio de la pandemia mundial del COVID-19 se produjo un violento choque entre estos dos conspicuos representantes del Sur global. El 15 de junio de 2020 un enfrentamiento entre ambos fue el más grave desde 1975, la última vez que un conflicto en la frontera entre China e India terminó con muertos. Pero si bien la causa fue una disputa fronteriza nunca resuelta, que ya había generado varias escaramuzas, en esta ocasión aparenta expresar profundos cambios en la geopolítica global, en la cual tanto uno como el otro han adquirido una relevancia mundial más cercana a la que tuvieron en tiempos previos a ser objeto de la colonización occidental.

Es más, al exteriorizar tensiones en rivalidades actuales por el poder global, el choque expone el movimiento en curso de (re)ascenso de Asia y del relativo declive de los poderes occidentales. El conflicto está revelando una fuerza centrípeta involucrando otras naciones, dentro y fuera de la región. Esto significa que su desenlace es parte de la redefinición del orden regional asiático y, por el peso mundial de China e India, del reajuste internacional que se está desarrollando. De esta manera, cómo los dos conduzcan este conflicto puede llevar a una reformulación de los conceptos de Norte-Sur y, por ende, del entendimiento o visión del Sur Global.

El artículo se divide en cuatro secciones adicionales. La segunda sección explica los orígenes de la disputa fronteriza y relaciona el deterioro reciente de las relaciones sino-indianas al conflicto territorial. La tercera sección analiza como el aumento de estas tensiones se refleja en el debate de la actual coyuntura, trayendo temas de soberanía territorial, económica y tecnológica al centro de la agenda bilateral. La cuarta sección sitúa la competencia sino-india en la nueva geopolítica asiática. Se argumenta que la dinámica de percepción de cerco entre los dos países se ha acentuado: ya sea en relación a la influencia china en el subcontinente indiano y en el Océano Índico o a las asociaciones de India con Estados Unidos y países del este Asiático. Dos símbolos recientes de esta competencia son el *Belt and Road Initiative* (BRI) del lado chino y la asociación del Cuadrilátero Marítimo (Quad) del lado indio. En la última sección, se presentan las principales conclusiones del artículo y una breve perspectiva sobre el futuro de las relaciones entre China e India en el contexto geopolítico de Asia.

El origen del conflicto

La disputa entre China e India remonta a una demarcación fronteriza no resuelta desde el origen de la formación moderna de ambas. Tanto India, que nace de la división territorial de la antigua India colonial británica en 1947, como China, que surge de la Revolución Comunista de 1949 – que es origen reconocido de su realidad actual –debieron lidiar con grandes desafíos que les generaron inseguridad. Si bien la simultánea disparada de la Guerra Fría tuvo un impacto directo más en China que en India, la división de la India colonial le daría en Pakistán un rival de enfrentamiento constante. En particular, porque, habiendo surgido con menos recursos que la India, Pakistán procuró compensar esto entrando en la disputa EE.UU.-URSS. Así, bastante a su pesar, la dinámica externa india reiteradas veces debió abandonar tácticamente su estrategia de país no-alineado – movimiento del cual fue gestor – e inmiscuirse en alianzas externas.

Por otro lado, China e India, pese a su larga historia, tuvieron que lidiar con los desafíos de naciones recién creadas y con un desempeño económico que sería bastante pobre que debía satisfacer las mayores poblaciones en el mundo. Estas inseguridades experimentadas, sumadas a la percepción de fragilidades propias, condujeron a que se viesan mutuamente con desconfianza. En particular, la percepción china de una amenaza en el Tíbet fue fundamental para desencadenar un espiral de acciones y reacciones en la frontera (GARVER, 2006). Así, la disputa fronteriza nunca definida, en ese marco, acabó en la breve guerra en 1962 ganada por China.

La guerra trajo cambios permanentes en la dinámica sino-india de cooperación y conflicto. Desde 1962 hasta 1988, las relaciones estuvieron prácticamente congeladas. Luego de la guerra, ambos dejaron el asunto sin una solución definitiva volviéndose un factor de fricciones recurrentes de distinta intensidad. No obstante, la escalada de 1975 es sintomática por constituir la última de gravedad hasta la de este año. Además, porque en los 70 ambos pasaron a convivir en un marco geopolítico nuevo que iría a viabilizar trayectorias de grandes transformaciones para ambos. Luego del encuentro entre Nixon y Mao, China se aproximó a EE.UU. para superar las inseguridades que le provocaba la vecina Unión Soviética. Al mismo tiempo, India pasaría a sentirse más fortalecida luego que su tercera guerra contra Pakistán en 1971 lo desmembraría con la creación de Bangladesh (SINGH, 2019; MADAN, 2020b; SAUTER, 2020).

Sin embargo, las relaciones chino-indias adquirieron un nuevo carácter a finales del siglo XX. Las tensiones en la frontera fueron dejadas de lado por nuevos líderes en Nueva Delhi y Pequín, que se volcaron a sus respectivas agendas

de desarrollo como prioridad estratégica. Así, luego de un grave enfrentamiento fronterizo en 1986-87, en un encuentro histórico, el Primer Ministro indio Rajiv Gandhi viajó en 1988 para acordar una solución temporaria a sus disputas con el líder chino Deng Xiaoping (FANG, 2013).

En 1998, hubo otro cambio estructural: India se convirtió en potencia nuclear, desafiando el orden internacional liderado por las potencias P-5 (China, Estados Unidos, Rusia, Inglaterra y Francia) y colocándose como candidata de potencia de primer rango. Más que eso, sus experimentos nucleares fueron una respuesta directa de sus elites a la percepción de que a China estaba incentivando la nuclearización de Pakistán como forma de contener a India (FANG, 2013).

La rivalidad sino-indiana pareció, durante bastante tiempo, como una disputa donde uno sólo de los contrincantes estaba en el ring. Históricamente, la República Popular de China tuvo mayores preocupaciones en otros frentes, como las recurrentes crisis en Corea, en Vietnam y en el estrecho de Taiwán, además de una Unión Soviética hostil a partir de la década de 1960. Así, la percepción de amenaza asimétrica entre China e India es interpretada como uno de los grandes escollos a la estabilidad en las relaciones bilaterales: los indios perciben cada acto chino de forma mucho más consecuente que del otro lado (FANG, 2013).

No obstante, esta dinámica ha manifestado cambios a partir de la perspectiva de que India debe convertirse en breve la segunda mayor potencia asiática y un polo de poder del Sistema Internacional (RIBEIRO, 2019). Aun así, las elites estratégicas chinas sólo perciben a India como amenaza en un escenario de asociación con Estados Unidos y otras potencias regionales como Japón. En menor medida, las relaciones históricas de India con líderes tibetanos también es motivo de preocupación en Beijing (FANG, 2013). China, que siempre ha visto a India como una potencia regional de menor importancia a escala mundial o como amenaza (SHIRK, 2004), ha experimentado un dilema más agudo: Por un lado, hay una creciente rivalidad por la influencia en Asia; por otro, existen objetivos comunes de desarrollo económico y reforma del orden internacional para acomodar los intereses de las potencias emergentes en el Sur Global (TELLIS; MIRSKI, 2013).

En el último medio siglo, ambos se ubicaron en las principales economías del mundo. Una consecuencia de esto es que sintieron la necesidad de aproximarse debido a que no estaban contemplados en las estructuras de gobernanza internacional existentes. Así, uniéndose a Brasil, Rusia, y Sudáfrica en la agrupación BRICS y en otras instituciones regionales, organizaciones bancarias y multilaterales (ej. Banco de Inversión Asiática en Infraestructura), intentaron obtener mayor espacio en la configuración del orden global. Al mismo tiempo, incrementaron sus vínculos económicos, destacándose que China pasó a ser una gran fuente de inversiones para India y el mayor socio comercial indio entre 2013 y 2019, cuando pasó a ser Estados Unidos.

Pero recientemente los caminos volvieron a bifurcarse, y la cuestión fronteriza no resuelta pasó a evidenciar ese desencuentro. Hubo enfrentamientos en Depsang en 2013, en Chumar en 2014 y, sobre todo, en Doklam en 2017¹. Este último se debió a que India se opuso a la extensión de una carretera por parte de China en la meseta de Doklam, donde los dos países se encuentran con Bután. Ese territorio bajo control chino también es reclamado por el aliado de la India, Bután. La Cumbre de Wuhan a principios de 2018 volvió a bajar las tensiones y en octubre de 2019 el presidente chino Xi Jinping y el primer ministro indio Narendra Modi se reunieron procurando llevar las relaciones a mayores alturas en 2020 – afirmando conmemorar el 70º aniversario de sus lazos formales mediante 70 actividades conjuntas.

El choque en junio último ocurrió en varios lugares del sector occidental de su frontera disputada (la zona conocida como Aksai Chin), donde hay cerca de 38.000 kilómetros cuadrados bajo control chino. Pero las tensiones que llevaron a él surgieron desde abril en la medida que China trasladaba un gran número de tropas a la Línea de Control Actual (LAC), la frontera de hecho que separa a las fuerzas chinas e indias, en tres áreas del sector occidental. Por otro lado, India

¹ Según Madan (2020a, n.p): "En cada caso, la India acusó a China de intentar cambiar unilateralmente el *status quo* territorial avanzando tropas y estableciendo una presencia permanente en posiciones que no debían ocupar. Otros problemas no resueltos siguen atormentando la relación bilateral, incluida la presencia del Dalai Lama y los refugiados tibetanos en la India (que exaspera a China), el control de China de las aguas del río Brahmaputra (una fuente de preocupación para la India), y lo que Nueva Delhi ve como una relación económica desequilibrada".

viene construyendo una carretera en el valle del río Galwan, una zona delimitada por Ladakh y Aksai Chin, controlado por la India por un lado y administrado por China por el otro.

De hecho, China viene desde hace décadas construyendo carreteras a lo largo de la frontera con cerca de 3.500 km (2.200 millas). India también está ampliando accesos a lo largo de línea fronteriza occidental, incluyendo ramas a rincones remotos de la frontera. A lo largo de la frontera en disputa durante la última década, la India ha construido infraestructura, incluidas carreteras y puentes para tratar de igualar similares esfuerzos chinos. Esa dinámica marcada por la construcción tanto de uno como de otro de carreteras en torno a la frontera fue desencadenando la confrontación reciente bajo un marco en que los dos veían los movimientos del otro como amenazas (GUPTA, 2014).

De esta manera, en los últimos tiempos ambos han estado marcando mayor presencia en torno a esa región fronteriza que no posee una delimitación clara que sirvió para provocar un enfrentamiento fronterizo que no se agota en él, sino que constituye la expresión de un desentendimiento con razones muchas más profundas. Es por eso que la reacción de la India tras el choque fue acusar a China de haber roto los acuerdos de paz y tranquilidad de 1993 y de los parámetros políticos y principios para la resolución de la cuestión de frontera de 2005.

La declaración india pareció casi un ultimátum amenazando con que todos los avances logrados en la relación bilateral en las últimas tres décadas se perderían si China no desescalaba y desactivaba su presencia militar en la frontera. Así, el ministro de relaciones exteriores indio Subrahmanyam Jaishankar le dijo a su homólogo Wang Yi que "este desarrollo sin precedentes tendrá un impacto grave en la relación bilateral" (MEA, 2020). Sin embargo, no resulta claro cuál camino le convendría seguir a India, ni tampoco si para China le es lo más conveniente convivir con una India en disyuntiva en medio del contexto de su disputa con Estados Unidos.

Um conflito que ninguno quiere

De esta forma, el choque de junio sobrepasa un desentendimiento fronterizo y expresa ansiedades mutuas en relación a sus movimientos de política externa. Curiosamente, ambos se perciben como siendo cercados por el otro. India por China en su construcción de la ruta de la seda moderna, que la lleva a un acercamiento a su clásico rival Pakistán, además de Bangladesh, Nepal y Sri Lanka; y en la región más amplia del Océano Índico, en una proyección que parece buscar catapultarla en la hegemonía regional. Esta percepción está simbolizada por la teoría del Collar de Perlas, según la cual los chinos estarían construyendo una red de bases navales en la vecindad india para contener su expansión marítima (BREWSTER, 2017).

China, por su parte, se siente cercada por India, dada su participación en distintas agrupaciones con Estados Unidos, Australia, Japón y algunos países del sudeste asiático. Como afirma Madan (2020a), India cree que China busca obstaculizar sus ambiciones en la escena internacional bloqueando su pertenencia a organizaciones como el Grupo de Proveedores Nucleares y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Mientras China siente que India amenaza sus intereses en la medida en que apoya el accionar de EE.UU. en instituciones multilaterales como el Grupo de Acción Financiera, las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

Zhang Jiadong, de la Universidad Fudan en Shanghai, sostiene que antes los dos países no otorgaban mucha importancia a los lazos bilaterales, pero ahora la relación no solo adquirió gran importancia para ambos porque tienen mucha interdependencia en muchos frentes, sino porque tienen, cada uno, relaciones con otros países importantes que no han aclarado en qué consiste su posicionamiento (JIADONG, 2020).

Posteriormente apunta que, para mejorar la relación bilateral, deben establecer nuevas normas de interacción porque el reciente choque constituyó "una manifestación de tensiones estratégicas" porque cuando eran más débiles tenían menos posibilidades de encontrarse en la frontera o en alta mar, pero ahora, que son más poderosos, están aumentando las actividades en estas áreas con mayores riesgos (JIADONG, 2020). Asimismo, observa que en el presente

siglo mientras China viene aumentando su influencia en Asia oriental, India lo está haciendo en el sur de Asia, y que, adicionalmente, este aumento de la fortaleza nacional “también ha traído nuevos requisitos para los dos países en términos de relaciones bilaterales y globales”. Además del desarrollado rápido y los cambios internacionales, Jiadong observa que también han intensificado su sentido del honor nacional, haciendo que sus representantes “se enfrenten tanto a mayores expectativas como a una mayor presión” (JIADONG, 2020, n.p.).

Académicos como Fravel (2020) afirman que China manifiesta una “obsesión” por su soberanía que se expresa en una necesidad de proyectar fuerza. Así explica el choque fronterizo con la India, en especial ante el riesgo de provocar una aproximación entre India y Estados Unidos. Para él, en ese caso, así como en Hong Kong, Taiwán y en los mares de China Oriental y Meridional, “China quiere transmitir fuerza”. Fravel argumenta que China ha adoptado un enfoque más estridente de soberanía desde que Xi Jinping se convirtió en el secretario general del Partido Comunista Chino (PCC). La relación se vincula al logro del “sueño de China”², que ha llevado a China a recuperar territorios relevantes para la soberanía nacional. Esas acciones son representadas por: “[la captura de] grandes extensiones de tierra en lo alto de arrecifes para construir bases militares en el Mar de China Meridional, [...] patrullas de sus buques de guardacostas dentro de las aguas territoriales que disputa con Japón en el Mar de China Oriental”, además de sus actuaciones en relación a Hong Kong y Taiwán (FRAVEL, 2020).

Chaudhuri (2020) señala que Xi expresó varias veces la importancia que India tenía para China. Comenta que, según el embajador indio Ashok Kantha, Xi le dijo que veía la mejora de los lazos como una “misión histórica” y que veía a ambos países trabajando en cuestiones globales. Kantha también afirmó que “Xi se hizo cargo personalmente de la política de la India. Cuando el ministro de Relaciones Exteriores visitó la India, se le dio el título adicional del emisario especial de Xi” (CHAUDHURI, 2020, n.p.). Kantha sostiene que Xi también solicitó ser primer líder extranjero en reunirse Narendra Modi luego de ser elegido. India considera que “la evidencia de la retórica de Xi que se tradujo en acción sobre el terreno era escasa” (CHAUDHURI, 2020, n.p.).

Siendo ese el entendimiento en la India, más allá de cuál era el estado de las relaciones antes del choque en Galwan, lo concreto es que luego del enfrentamiento, India manifiesta ya no creer que Beijing busque genuinamente un “nuevo paradigma” en el vínculo. Para Madan (2020a), el combate muestra cómo China está perdiendo la India y que por eso el episodio tiene el potencial de marcar lo que algunos analistas han llamado “un momento decisivo” en la relación entre China e India. La evaluación considerada en Nueva Delhi, afirma Madan (2020a), es que China ha “perdido” a la India debido a sus acciones impulsivas en el valle de Galwan y “que las ganancias tácticas a corto plazo a lo largo de la Línea de Control Actual afectarán negativamente el panorama general para la República Popular en su centenario en 2049”. De acuerdo al especialista en asuntos de defensa Bhaskar, la visión de China que comienza a surgir en su país es “la perspectiva de un matón solitario y hosco que busca imponer la hegemonía china a una Asia que resistirá ese expansionismo” (BHASKAR, 2020, n.p.).

India, así, se ha endurecido contra China y la herramienta que encontró más a mano para hacerlo es buscar golpearla económicamente. Las agencias de seguridad indias han vedado a empresas que se creía que poseían vínculos con el gobierno chino en sectores críticos, en particular telecomunicaciones, educación superior y suministro y distribución de energía. El comunicado del Ministerio de Finanzas de la India sostuvo que había modificado sus Reglas Financieras Generales “para permitir la imposición de restricciones a los licitadores de países que comparten una frontera terrestre con la India”. El Ministerio justificó su acción por “motivos de defensa de la India, o asuntos relacionados directa o indirectamente con la seguridad nacional” (MF, 2020, n.p.). La afirmación se entendió largamente como estando dirigido en forma clara a China (PTI, 2020b).

² El autor basa su visión en las declaraciones de Xi: “ningún país extranjero debería esperar que negociemos nuestros intereses fundamentales” o esperar que China “se tragara el amargo fruto” de las invasiones de sobre su “soberanía”. También cita a Xi en 2018 afirmándole al Secretario de Defensa de Estados Unidos James Mattis que China “no puede perder ni un centímetro del territorio dejado por nuestros antepasados” (FRAVEL, 2020, n.p.).

Al mismo tiempo, Narendra Modi apareció en la televisión nacional y pidió a sus conciudadanos que reduzcan la dependencia de la India de las importaciones y se conviertan en *AatmaNirbhar*, el término hindi para autosuficientes. Se renovaron una serie de campañas de boicot a China en todo el país, mientras que las plataformas de medios de comunicación indias se dedicaron a atacar pesadamente al *dragón*. La Confederación de Todos los Comerciantes de la India (CAIT) sostuvo que movilizará a boicotear artículos chinos y apoyar los productos propios, publicando una lista de 500 categorías de artículos importados de China que podrían intercambiarse por productos de la india, como prendas de vestir, electrónica de consumo y juguetes (PTI, 2020a).

Sin embargo, India necesita de inversiones externas. Apenas en 2019, ingresaron US\$ 49 mil millones en inversión extranjera directa para crear puestos de trabajo, apoyar el desarrollo de infraestructura e introducir nuevas tecnologías. Este asunto fue tratado por el medio alemán Deutsche Welle (2020) en que indaga la factibilidad que la economía india pueda prescindir de China. La publicación cita a Biswajit Dhar, de la Universidad Jawaharlal Nehru de Nueva Delhi, que sostiene que India es un país con recursos limitados y está buscando que ingrese bastante inversión extranjera, por lo que alerta que el boicot podrá dañar la economía india. Además, Dhar destaca la importante influencia comercial de China con un déficit en torno a 65.000 millones de dólares, lo que puede perjudicar el desarrollo en largo plazo porque gran parte de las compras que le hace India consiste en bienes de capital y otros insumos necesarios para la producción doméstica.

Por otro lado, el especialista en tecnología Sahil Bhalla adicionalmente destaca la importancia que tienen los aplicativos chinos en la economía india (DW, 2020). En consecuencia, afirma que para India será complicado deshacerse de los productos chinos “de la noche a la mañana”. Para que eso sea factible, continúa, cualquier campaña que consista en el rechazo de productos chinos sólo puede ser efectiva si India tiene “alternativas lo suficientemente buenas”. Es escéptico que India pueda reemplazar todos los productos chinos teniendo en cuenta que las empresas chinas han inyectado miles de millones en la escena tecnológica de la India y han contratado a muchos empleados locales.

La dinámica en que se vienen encontrando China e India fue alarmantemente sintetizada por Orchard en 2018:

Siendo realistas, ninguno de los dos países tiene mucho interés en jugársela por obtener la supremacía en el Indo-Pacífico. Sin embargo, como lo ilustran el sentido de urgencia con que India ha estado tratando de evitar una confrontación importante, fuerzas subyacentes de todos modos están empujando a los dos lados hacia un ciclo auto perpetuo de competencia de suma cero. Y cuánto más profundamente China e India se hundan en esta espiral, más difícil será para cualquiera de los dos retirarse (ORCHARD, 2018^a, n.p.).

En el epicentro del futuro geopolítico asiático y global

A nivel mundial, India posee la séptima área geográfica, la segunda población y la quinta economía. Su transformación en las últimas décadas ha sido impresionante, pero queda bastante detrás de la realizada por China – que de economía similar pasó a ser entre cinco y seis veces mayor. Juntos China e India son vectores cruciales para explicar por qué “el centro de gravedad global, tanto militar como económicamente, está cambiando de Oriente Medio al Indo-Pacífico” (FEDIRKA, 2020). Estimativas recientes señalan que el PBI asiático puede superar la producción sumada del resto del mundo. En 2030, se espera que el PBI asiático aumente hasta representar 60% del PBI mundial (YENDAMURI; INGIZILIAN, 2019).

Pero en esa dinámica, la proyección china devela las muchas restricciones que India enfrenta. Tradicionalmente, las cuestiones internas, la preocupación con Pakistán y el acompañamiento de lo que hacía China, concentraban la atención de India. Actualmente, la fortaleza militar china se desequilibró fuertemente contra India, en un marco en que Pakistán se convirtió en aliado central del proyecto chino de construir una red de infraestructura en Asia central bajo su *Belt & Road Initiative* (BRI).

Frente a este desequilibrio, Modi ha establecido la meta de llegar a un PBI de 5 billones de dólares para 2024, lo que convertiría a la India en la tercera economía más grande del mundo. En vista de esto, en los últimos seis años, Modi avanzó en reformas económicas encaminadas a desarrollar una economía nacional más coordinada y robusta³. Al mismo tiempo, el rápido crecimiento que la economía india ha tenido en las últimas décadas la ha obligado a relacionarse externamente en un grado mayor que antes. Una preocupación especial es que su floreciente economía depende de energía extranjera por lo que debe asegurar el acceso a más suministros y desarrollar la infraestructura de seguridad para protegerlos.

Para avanzar en este propósito, Modi intenta obtener apoyo internamente para construir esa base económica más sólida, promoviendo el nacionalismo hindú y reuniendo a la mayoría de la población bajo una sola bandera. Sin embargo, este proyecto encuentra dificultades de implementación en base a la estructura de la sociedad india en la cual el hinduismo es también una religión, y, por esa causa, ha sido motivo de enfrentamientos con otros grupos religiosos minoritarios. Especialmente, ha sucedido con los musulmanes que conforman el 14 por ciento de la población india y a menudo son blancos de violencia religiosa y social⁴. El sustrato de esta cuestión se encuentra en el hecho de que la población del país se encuentra muy segmentada por idioma, religión y un complicado sistema de castas. Sus Estados y territorios gozan de un alto grado de autonomía y tienen sus propios sistemas regulatorios que operan paralelamente al gobierno central. Es esta estructura social que, precisamente, está llevando a Modi procurar establecer un gobierno central más fuerte para hacer frente a los inéditos desafíos externos que la India está afrontando⁵ (FEDIRKA, 2020).

En el caso concreto de China, la percepción de la India es sentirse rodeada por sus movimientos a medida que se expande a la cuenca del Océano Índico y se relaciona con países del sur de Asia. Históricamente, estos países se encuentran firmemente dentro de la esfera que India entiende es su espacio de influencia tradicional – desde Sri Lanka hasta Nepal y las Maldivas. En gran medida, la estrategia china para esta proyección es su mayor capacidad económica, expresada por medio de constituir una red regional de inversiones de infraestructura de BRI. En base a esto, Beijing pasó a adquirir derechos para construir puertos de aguas profundas estratégicamente ubicados, entre otros, en todo lo que India considera es su periferia. Según Hindustan Times (2020), India considera que China tratará inevitablemente de entrar al Océano Índico en su búsqueda de convertirse en potencia global, del mismo modo que ha reclamado grandes porciones del disputado Mar de China Meridional.

India, en respuesta, se ha acercado a Indonesia, Maldivas, Mauricio, Seychelles, Sri Lanka, Vietnam y Madagascar, para evitar que China expandiera su presencia. También informa que fuentes oficiales de la marina india consideran que China busca abrir múltiples rutas hacia el Océano Indico para superar el dilema de Malaca⁶ (HT, 2020).

³Fedirka (2020, n.p) así resume las iniciativas económicas recientes del gobierno indio: “Modi introdujo un esquema de desmonetización y modernizó el sistema tributario sobre bienes y servicios. Hizo varios cambios regulatorios para tratar de fomentar la inversión extranjera en áreas previamente dominadas por el estado o, con la ayuda del estado, pequeñas empresas locales. El gobierno todavía está trabajando para limpiar el sistema financiero del país, reformar los procedimientos de quiebra y aflojar los controles de precios en un esfuerzo por crear un entorno más favorable para las empresas. También ha apoyado el desarrollo de 25 sectores, como la fabricación para la defensa, los productos farmacéuticos, los textiles y los componentes del automóvil – cuando la India tiene una ventaja comparativa para atraer inversiones y promover las exportaciones. La reciente crisis desencadenada por la pandemia sirvió como una oportunidad más para que Modi impulsara reformas en la agricultura, el carbón y la privatización como parte de los estímulos y el paquete de recuperación. A nivel macro, hay señales de que los movimientos han tenido un cierto éxito. Desde 2014, la economía de la India ha pasado de ser la décima a ser la quinta más grande del mundo. La inversión extranjera directa ha aumentado de \$190 mil millones en 2009-14 a \$284 mil millones en 2014-19”.

⁴Fedirka (2020, n.p) apunta que: “El año pasado, el gobierno aprobó el proyecto de ley de enmienda de ciudadanía, que excluía a los musulmanes de los grupos de inmigrantes ilegales de Bangladesh, Afganistán y Pakistán elegibles para la ciudadanía en la India. Según la ley, los musulmanes que huyen de estos países no son elegibles para la ciudadanía porque no se consideran grupos minoritarios en sus países de origen. También hay un impulso para implementar un registro ciudadano nacional para 2024. El registro requeriría que las personas que viven en la India probaran su ciudadanía india. Si no pueden, serían considerados no ciudadanos y se enfrentarían a derivaciones legales como la deportación y la denegación de servicios. Tanto el proyecto de ley de enmienda de ciudadanía como los planes para un registro nacional han sido muy controvertidos y han producido una fuerte reacción política contra el gobierno”.

⁵ En las palabras de Fedirka (2020, n.p): “Durante gran parte de su existencia post-independencia, la India ha tenido un sistema federal en el que los estados y los territorios sindicales han sido bastante autónomos. Esto dio lugar a un gobierno nacional más débil y un desarrollo desigual, pero era un precio que valía la pena pagar porque la descentralización fue vista como la mejor manera de evitar que los estados se separaran y mantener a la India intacta, lo que, después de la partición, no era una pequeña hazaña. Sin embargo, para poder aumentar su poder en el extranjero, se necesitaba un gobierno central más fuerte, y esto requería una población unida y un mensaje unificador”.

⁶ El Almirante Arun Prakash, ex jefe de la marina india, afirma que “es una realidad” que China se desplegará navalmente en el Océano Indico una vez que su poder “cruce un cierto umbral”, mientras otro oficial indio sosteniendo que China está reclamando casi el 90% del Mar de China Meridional, por lo que India debe evitar “que ese escenario se desarrolle en el Océano Indico” (HT, 2020, n.p).

Este dilema constituye lo que consideran es la debilidad estratégica de China, porque precisa tener relaciones amistosas con las potencias navales que controlan el estrecho de Malaca (Singapur, Malasia e Indonesia), para evitar sufrir interdicciones en líneas de suministro que le son vitales. Un volumen significativo (más del 80%) de las importaciones de petróleo de China pasan a través de ese estrecho que conecta el Océano Índico y el Mar de China Meridional. En consecuencia, India está tratando urgentemente de expandir su propia presencia naval en esa región⁷. Desde las costas del sudeste de África hasta la boca del estrecho de Malaca y, cada vez más, hacia el este y el sudeste de Asia, está intentando asociarse con los países de esa zona económica y militarmente.

Este comportamiento indicaría que India estaría dejando atrás su tradicional postura externa de país no-alineado. Señales en ese sentido se observaron en 2019 con las palabras de Subrahmanyam Jaishankar, cuando sostuvo que “no-alineados” hacía referencia a “una época y un marco geopolítico particular”, dando a entender que la situación actual sería distinta. De esta manera, si bien mantuvo la visión clásica de la India de no integrar algún tipo de alianza, no obstante, expresó que los cambios globales en curso estaban abriendo espacios para potencias medias como era la India (RAJA MOHAN, 2019). Sin embargo, Lin Minwang, del Centro de Estudios de Asia del Sur de la Universidad de Fudan, en China, en entrevista a Global Times (2020), da a entender que en cuestiones de seguridad y defensa en la región indo-pacífica, India se había asociado con Estados Unidos, aunque evite definirse abiertamente.

El comentario del medio chino expresa las connotaciones para ella del comportamiento chino. Esto porque la opción para India de aliarse con otra potencia se lee en buscar equilibrarse frente a China. Y, concretamente, hacerlo la acerca a EE.UU. quien viene cortejándola en su disputa con China, porque India es su candidato ideal para contraponer a China en Asia por su peso económico, político y militar⁸.

Así, si se le presenta a India la oportunidad de tomar un papel proactivo en la conformación de los asuntos internacionales para adaptarlos a sus intereses. Al mismo tiempo, India, en principio, continúa procurando evitar que se forme un sistema de alianzas fijas como sucedió durante la Guerra Fría. Por ese motivo, el gobierno indio continúa apostando a la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) como punto de equilibrio en la búsqueda por la multipolaridad regional (MEA, 2018).

Económicamente, el acercamiento con EE.UU. también significa que India se está colocando como alternativa para las empresas estadounidenses y japonesas que buscan retirarse de China, lo que, es claro, tensionará más las disputas sino-indias. Así, para la próxima década será determinante de la reorganización de las cadenas productivas en Asia a partir de los efectos de la guerra comercial China-EUA. Además de la India, otros países del Sudeste Asiático como Vietnam, Malasia, Tailandia e Indonesia compiten fuertemente dentro de este marco (GOVINDARAJAN; BAGLA, 2020).

En esa línea, India ha comenzado a profundizar los lazos con otros países en la región que están también preocupados por el ascenso chino y son aliados de EE.UU. Particularmente, India se ha unido a Japón, Australia y Estados Unidos para intensificar la actuación del Diálogo Cuadrilátero de Seguridad (Quad), una iniciativa destinada a gestionar la región Indo-Pacífico en contraposición a China (ROY-CHAUDHURI; ESTRADA, 2018).

Un cambio esencial que parece estar surgiendo es que parece cada vez más probable que Australia se sume a formar parte del próximo ejercicio naval de Malabar, que se retrasó por la pandemia Covid-19 y se celebrará a finales de 2020. Esos simulacros surgieron en los 90 entre India y Estados Unidos, y en el Siglo XXI sumaron a Japón. Hasta ahora los intentos estadounidenses por la incorporación de Australia fueron rechazados por la India. Por eso, la aceptación de la India a la participación australiana es vista por Guangyu (2020), de la Asociación China para el Control de Armas y

⁷Según Orchard (2018b, n.p.): “La modernización naval de la India está considerablemente por detrás de las capacidades marítimas de rápido desarrollo de China. La India está empezando a invertir fuertemente en activos de proyección de energía marítima, incluyendo una nueva flota de submarinos nucleares y sus primeros aviones de construcción local, un creciente arsenal de misiles anti buque, aviones de vigilancia marítima y aviones de guerra antisubmarinos”.

⁸Narendra Modi en un viaje a Houston en 2019 fue efusivamente recibido por el presidente Donald Trump. Según Shapiro (2020, n.p.): “Estados Unidos ha hecho todo lo posible para no criticar a la India por su reciente paso a abrir la autonomía política de Cachemira, un marcado contraste con la denuncia bipartidista de Washington de la relativamente práctica de China las violentas protestas en Hong Kong. Estados Unidos parece dispuesto a abandonar incluso el pretexto de una relación de cooperación con su socio de larga data Pakistán para cortejar a la India a su lado”.

Desarmamento, como un movimiento que está dirigido a China por causa del reciente enfrentamiento fronterizo. También destaca que la participación de Australia agruparía por primera vez a todos los miembros del Quad, que de foro estratégico informal adquiriría una dimensión militar (GUANGYU, 2020). La India ha estado igualmente ocupada en el patio trasero de China, profundizando la defensa y la cooperación económica con los Estados que plantean problemas estratégicos a Beijing, como Vietnam, Filipinas y Singapur. Lo más alarmante para Beijing, además de los problemas políticos y económicos regionales, es la mayor disposición de la India en exportar sistemas de armas críticas, como el misil BrahMos.

Sin embargo, el movimiento indio de relacionarse con Estados Unidos para balancear el poder chino encuentra límites en la inseguridad que EE.UU. le genera como aliado. Económicamente, EE.UU. no le ha dado señales de que ocupará el lugar hoy ocupado por el comercio e inversión china. Por otro lado, también debe contemplar los efectos de un acercamiento con Washington en sus relaciones con Rusia, su principal proveedor de armas, y con Irán, uno de sus principales socios en Medio Oriente y considerado su única puerta de entrada al Asia Central (SPINDLE; ROY, 2018). Es decir, al aproximarse a EE.UU., India también acentúa varios dilemas en cuestiones claves, como la modernización de sus fuerzas armadas y el acceso a recursos energéticos críticos para el desarrollo nacional.

Además, Washington viene incrementando el embate con China en una intención que le puede generar mayores inseguridades. EE.UU. en julio de 2020, al cumplirse el cuarto aniversario de la decisión arbitral en el Mar de Sur de China, emitió una declaración alegando que la mayoría de los reclamos de Beijing en el mar son "completamente ilegales", y acusándola de intimidar a los estados costeros del sudeste asiático de recursos offshore en un intento de establecer un dominio unilateral (POMPEO, 2020). Esa declaración enérgica es una manifestación típica del endurecimiento creciente hacia China que este año ha caracterizado al gobierno de Estados Unidos.

Esto incluye también movimientos militares más fuertes en la región, como, por ejemplo, el envío de tres buques de guerra acompañados por cruceros de la marina, destructores, aviones de combate y otros aviones al Mar de China Meridional. Sobre esto, el SMCP (2020) cita al contraalmirante de EE.UU. Stephen Koehler, director de operaciones del Comando Indo-Pacífico, explicando que los mismos constituían símbolos fenomenales del poder naval estadounidense porque reflejan "la capacidad de estar presente de una manera fuerte es parte de la competencia". Bonnie Glaser, del Proyecto de Energía de China en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, sostuvo que "los chinos definitivamente describirán esto como un ejemplo de provocaciones estadounidenses, y como evidencia de que Estados Unidos es una fuente de inestabilidad en la región" (SCMP, 2020). Siendo parte de la región, India igualmente lo entiende así y por eso sus consecuencias le generan también preocupaciones.

Esto último es lo que más ha estado explorando, por su parte China, desde el enfrentamiento en junio. Sabiéndose la parte más fuerte económica y militarmente en la relación bilateral con India, por otro lado también ha mantenido una postura más callada por ser consciente, al mismo tiempo, de que a partir de Estados Unidos, corre el riesgo de que se forme una alianza regional en su contra. Así, fundamentalmente por medio de sus medio de prensa semi-oficiales, se le alerta a India de los riesgos que corre si sigue el camino propuesto por EE.UU. Este último país, así, continua siendo el foco principal, al menos por ahora, de sus preocupaciones.

Un futuro incierto: dilemas de la rivalidad sino-india en el siglo XXI

Las tensiones entre China e India en los últimos años parecen indicar que ya no hay lugar para la ambigüedad en sus relaciones. Por un lado, hay un aumento de presiones externas, acentuada por la estrategia de contención de Estados Unidos a China en Asia Oriental. Más importante aún, la expansión de los intereses externos y las vulnerabilidades de China e India crean dilemas a largo plazo y difíciles de resolver. Las crisis recurrentes en las relaciones fronterizas y económicas entre China e India son sólo síntomas del nuevo entorno geopolítico asiático. China, que tiempo atrás logró convencer a sus vecinos de que su expansión sería pacífica, ahora proyecta su influencia económica y asegura cada vez más

sus intereses territoriales y marítimos por medios unilaterales. India, que se proyecta como el principal competidor de la hegemonía china en Asia, corre el riesgo de perder un socio importante para el desarrollo nacional y alejarse de los procesos de integración regional.

Además, India no puede acelerar una carrera armamentista y geopolítica en su entorno, donde tiene pocas condiciones para competir con Pequín. La mayor pesadilla de Nueva Delhi es precisamente quedar atrapada en la miríada de conflictos internos y en el subcontinente indio, impidiéndole volverse hacia los mares y expandir sus horizontes al resto del mundo. Además, Estados Unidos está atravesando un momento de confusión estratégica y declive relativo, lo que lo convierte en un socio a largo plazo poco confiable para India y otros aliados tradicionales como Japón, Corea del Sur y Filipinas. Al mismo tiempo, el surgimiento conjunto de China, India y otras potencias regionales de Asia en redes económicas interdependientes hacen imperativo buscar un *modus vivendi* relativamente estable y pacífico.

A pesar de su postura afirmativa, China tampoco debe arriesgarse a un conflicto abierto con la India o más vecinos, ante el riesgo de terminar provocando un movimiento de contención conjunto que se extienda de Tokio a Nueva Delhi. Así, se observa que tanto China como India no desean que sus conflictos bilaterales se transformen en escenarios “calientes”, donde ambos quedarían susceptibles a guerras en dos o más frentes. Esta perspectiva de contención mutua asegurada debe direccionar los rumbos de la competencia sino-india para un juego de largo plazo, donde la suma de las disputas tácticas traerá cambios en el escenario estratégico de Asia.

Por lo tanto, el probable destino de la disputa geopolítica chino-india en la próxima década debe estar marcado por una guerra de posiciones. China apuesta por un camino de autonomía tecnológica para abordar las deficiencias en la intensificación de la guerra comercial con EE.UU., avanzando en la cooptación de socios por la ruta de la seda. India tiene dilemas más agudos en las esferas económica y militar: el papel de Estados Unidos y Japón en la modernización económica india es aún incierto y el escenario de una guerra en dos frentes contra China y Pakistán dificulta la expansión naval. Por otro lado, Nueva Delhi tiene un camino abierto para profundizar sus relaciones de seguridad en el Océano Índico y en el Sudeste Asiático, promocionándose como un proveedor de seguridad en rutas esenciales para el comercio global.

Referências

- BHASKAR, C. Uday. After border clash with India, has China made a strategic miscalculation? **South China Morning Post**, Online, 10 jul. 2020. Disponible en: <<https://scmp.com/comment/opinion/article/3092473/after-border-clash-india-has-china-made-strategic-miscalculation>>. Acceso en: 20 ago. 2020.
- BREWSTER, David. Beyond the 'String of Pearls': is there really a Sino-Indian security dilemma in the Indian Ocean? In: DOYLE, Timothy (Ed.). **Geoeconomics and Geosecurities in the Indian Ocean Region**. London: Routledge, 2017.
- CHAUDHURI, Pramit Pal. India-China face-off: Afterclash, experiment in engagement will stop **Hindustan Times**, Online, 21 jun. 2020. Disponible en: <<https://www.hindustantimes.com/india-news/india-china-face-off-after-clash-experiment-in-engagement-will-stop/story-9ULRwRkJD99uMmliQMl0MM.html>>. Acceso en 20 ago. 2020.
- DEUTSCHE WELLE (DW). How realistic is India's 'Made in China' boycott campaign? **Deutsche Welle**, Online, 11 jun. 2020. Disponible en: <<https://www.dw.com/en/how-realistic-is-indias-made-in-china-boycott-campaign/a-53775373>>. Acceso en: 20 ago. 2020.
- FANG, Tien-Sze. **Asymmetrical Threat Perceptions in India-China Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- FEDIRKA, Allison. India Rising: The country is on the verge of becoming a major player on the world stage. **Geopolitical Futures**, Online, 26 jun. 2020. Disponible en: <<https://geopoliticalfutures.com/india-rising/>>. Acceso en 20 ago. 2020.
- FRAVEL, M. Taylor. China's Sovereignty Obsession. Beijing's Need to Project Strength Explains the Border Clash With India. **Foreign Affairs**, Online, 26 jun. 2020. Disponible en: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-06-26/chinas-sovereignty-obsession>>. Acceso en: 20 ago. 2020.
- GARVER, John W. China's decision forward with India in 1962. In: ROSS, R.; JOHNSTON, A. **New directions to the study of Chinese foreign policy**. California: Stanford University Press, 2006. Cap. 4, p. 86-130.
- GLOBAL TIMES (GT). Will non-aligned India break oath under US' lure? **Global Times**, Online, 23 jul. 2020. Disponible en: <<https://www.globaltimes.cn/content/1195463.shtml>>. Acceso en: 20 ago. 2020.

GOVINDARAJAN, V.; BAGLA, G. As Covid-19 Disrupts Global Supply Chains, Will Companies Turn to India?. **Harvard Business Review**, Online, 25 mayo 2020. Disponible en: <<https://hbr.org/2020/05/as-covid-19-disrupts-global-supply-chains-will-companies-turn-to-india>>. Acceso en 20 ago. 2020.

GUANGYU, Xu. Strategic intent behind New Delhi's plan to invite Australia to join Malabar drill. **Global Times**, Online, 11 jun. 2020. Disponible en: <<https://www.globaltimes.cn/content/1194205.shtml>>. Acceso en: 20 ago. 2020.

GUPTA, Shishir. **The Himalayan face-off**: Chinese assertion and the Indian riposte. Gurgaon: Hachette India, 2014.

HINDUSTAN TIMES (HT). Indian Navy deepens watch to check China ambitions **Hindustan Times**, Online, 29 jun. 2020. Disponible en: <<https://www.hindustantimes.com/india-news/navy-deepens-watch-to-check-china-ambitions/story-ZfnCd24w0qR4nRY8XzRyjM.html>>. Acceso en: 20 ago. 2020.

JIADONG, Zhang. Beijing-Delhi ties need better planning and restructuring. **Global Times**, Online, 8 jun. 2020. Disponible en: <<https://www.globaltimes.cn/content/1193926.shtml>>. Acceso en 20 ago. 2020.

MADAN, Tanvi. China Is Losing India. A Clash in the Himalayas Will Push New Delhi Toward Washington. **Foreign Affairs**, Online, 22jul2020a. Disponible en: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2020-06-22/china-losing-india>>. Acceso en 20 ago. 2020.

MADAN, Tanvi. **Fateful Triangle**: How China Shaped U.S.-India Relations During the Cold War. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2020b.

MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS, INDIA (MEA). Phone call between External Affairs Minister, Dr. S. Jaishankar and Foreign Minister of China, H.E. Mr. Wang Yi. **MEA Press Release**. New Delhi: Government of India, 17 jun. 2020. Disponible en: <https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/32765/Phone_call_between_External_Affairs_Minister_Dr_S_Jaishankar_and_Foreign_Minister_of_China_HE_Mr_Wang_Yi>. Acceso en 20 ago. 2020.

MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS, INDIA (MEA). Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue (June 01, 2018). **MEA Press Release**. New Delhi: Government of India, 01 jun. 2018. Disponible en: <<https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>>. Acceso en: 20 ago. 2020.

MINISTRY OF FINANCE, INDIA (MF). Restrictions on Public Procurement from certain countries (July23, 2020). **MF Press Release**. New Delhi: Government of India, 23 jun. 2020. Disponible en: <<https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1640778>>. Acceso en: 20 ago. 2020.

ORCHARD, Philip. China, India and the Confrontation Neither Side Wants. **Geopolitical Futures**, Online, 27 abril 2018a. Disponible en: <<https://geopoliticalfutures.com/china-india-confrontation-neither-side-wants/>>. Acceso en 20 ago. 2020.

ORCHARD, Philip. India's Own String of Pearls. **Geopolitical Futures**, Online, 27 oct. 2018b. Disponible en: <<https://geopoliticalfutures.com/indias-string-pearls/>>. Acceso en 20 ago. 2020.

POMPEO, Michael R. U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea. **US Department of State Press Release**. Washington D.C.: Department of State, 13 jun. 2020. Disponible en: <<https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>>. Acceso en 20 ago. 2020.

PRESS TRUST OF INDIA (PTI). CAIT launches 'China Quit India' campaign to boycott Chinese goods. **The Times of India**, Online, 09 ago. 2020a. Disponible en: <<https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/cait-launches-china-quit-india-campaign-to-boycott-chinese-goods/articleshow/77446374.cms>>. Acceso en 20 ago. 2020.

PRESS TRUST OF INDIA (PTI). Government imposes restriction on public procurement from China, other neighbors. **The Times of India**, Online, 23 jun. 2020b. Disponible en: <<http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/77135519.cms>>. Acceso en 20 ago. 2020.

RAJA MOHAN, C. Beyond Non-alignment: S Jaishankar's Reflections on Indian Foreign Policy. **ISAS Insights**, no. 589. Singapore: Institute of South Asian Studies, 2019.

RIBEIRO, Erik H. **A Grande Estratégia da Índia**: Ascensão de uma nova Grande Potência no século XXI? Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. 639p.

ROY-CHAUDHURI, R.; ESTRADA, K. S. India, the Indo-Pacific and the Quad. **Survival**, v. 60, n. 3, 2018, p. 181-194.

SAUTER, Betina T. **A procura da Índia pela estabilização regional**: a aproximação com a União Soviética até a Guerra de Bangladesh. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. 116p. En publicación.

SOUTH CHINA MORNING POST (SCMP). US navy patrols Indo-Pacific for first time in three years, as US-China tensions deep en. **South China Morning Post**, Online, 12 jun. 2020. Disponible en: <<https://scmp.com/news/asia/diplomacy/article/3088776/us-navy-patrols-indo-pacific-first-time-three-years-us-china>>. Acceso en 20 ago. 2020.

SHAPIRO, Jacob L. India's Fate Is in Its Own Hands. **Geopolitical Futures**, Online, 27 sep. 2019. Disponible en: <<https://geopoliticalfutures.com/indias-fate-is-in-its-own-hands/>>. Acceso en 20 ago. 2020.

SHIRK, Susan L. One-sided rivalry: China's perceptions and policies toward India. In: FRANKEL, F. R.; HARDING, H. **The India-China relationship**: what the United States needs to know. New York: Columbia University Press, 2004.

SINGH, Zorawar Daulet. **Power and Diplomacy**: India's Foreign Policies During the Cold War. New Delhi: Oxford University Press, 2019.

SPINDLE, B.; ROY, R. Iran, Russia Sanctions Vex U.S.-India Relations. **The Wall Street Journal**, Online, 19 jun. 2018. Disponible en: <<https://www.wsj.com/articles/iran-russia-sanctions-vex-u-s-india-relations-1532001600>>. Acceso en: 20 ago. 2020.

SPYKMAN, Nicholas J. **The Geography of the Peace**. New York: Harcourt, Brace and Co, 1944.

TELLIS, A. J.; MIRSKI, S. **Crux of Asia**: China, India, and the Emerging Global Order. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2013.

YENDAMURI, P.; INGIZILIAN, Z. In 2020 Asia will have the world's largest GDP. Here's what that means. **World Economic Forum**, Online, 20 dec 2019. Disponible en: <<https://www.weforum.org/agenda/2019/12/asia-economic-growth/>>. Acceso en 20 ago. 2020.

<i>Funciones de colaboración ejercidas</i>	
Andres Ferrari Haines	Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Erik Herejk Ribeiro	Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Información proporcionada por los(as) autores(as) según la [Taxonomía de Funciones de Colaboración \(CRediT\)](#)

Foreign Policy in the real world: the Obama years

Política Externa no mundo real: os anos Obama

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.107689>

Joseph Marques
Webster University, Geneva, Switzerland
joseph.marques@webster.ch 

Abstract

This review essay examines three books written by senior former Obama administration members - Susan Rice, Samantha Power, and Ben Rhodes. It highlights how the authors manage to present many of the Obama administration's internal debates, as well as reveal the limitations of its foreign policy.

RICE, Susan. *Tough Love: My Story of the Things Worth Fighting For*. New York: Simon & Schuster, 2019, 544p., ISBN: 978-1-50118-997-5.
POWER, Samantha. *The Education of an Idealist: A Memoir*. London: Dey Street Books, 2019, 592p., ISBN: 978-0-06282-069-3.
RHODES, Ben. *The World as It Is: A Memoir of the Obama White House*. New York: Random House, 2018, 428p. ISBN: 978-0-52550-935-6.

Keywords: Obama; American Foreign Policy; Susan Rice; Ben Rhodes; Samantha Power.

Resumo

Esta resenha apresenta a análise de três livros escritos por ex-assessores seniores do governo Obama - Susan Rice, Samantha Power e Ben Rhodes. A resenha sublinha como os autores conseguem apresentar muitos dos debates internos daquela administração, bem como revela as limitações de sua política externa.

ICE, Susan. *Tough Love: My Story of the Things Worth Fighting For*. New York: Simon & Schuster, 2019, 544p., ISBN: 978-1-50118-997-5.
POWER, Samantha. *The Education of an Idealist: A Memoir*. London: Dey Street Books, 2019, 592p., ISBN: 978-0-06282-069-3.
RHODES, Ben. *The World as It Is: A Memoir of the Obama White House*. New York: Random House, 2018, 428p. ISBN: 978-0-52550-935-6.

Palavras-chave: Obama; Política Externa; Susan Rice; Ben Rhodes; Samantha Power.

Received: September 20, 2020
Accepted: September 20, 2020

Conflicts of interest: The authors did not report potential conflicts of interests



This is an article published in open access and distribution under the terms of the [Creative Commons License for Non-Commercial Attribution Share-Alike 4.0 International \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), which allows its use, distribution and reproduction in any medium as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and if it is transformed, or used as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Foreign Policy in the real world: the Obama years

Students of American foreign policy have often complemented their review of official documents, speeches and policies with personal memoirs and books by diplomats, public officials and political appointees regarding their experience at the highest levels of U.S. foreign policy bureaucracy – the Department of State, the National Security Council (NSC) and the U.S. Mission to the United Nations (USUN). While the Secretary of State is the nominal leader of the foreign policy team, the role of National Security adviser has grown in stature as well as in intellectual heft over the last few decades. While several previous secretaries of State have left an indelible mark on U.S. foreign policy (i.e. Rusk, Kissinger, Shultz, Baker Christopher, Albright, Powell and Rice) a few national security advisers (i.e. Bundy, Kissinger, Scowcroft, Brzezinski, Lake, Rice) have also contributed important strategic thinking through their personal accounts.

The Obama administration's foreign policy alumni have now begun publishing their own memoirs of their time in the West Wing, the "situation room" (Sit Room) and at the U.S. Mission to the United Nations (USUN). These latest memoirs by three top members of Obama's foreign policy team join earlier books by Obama's two secretaries of State (Hillary Clinton 2014 and John Kerry 2018). All three authors have worked on the National Security Council as well as at the White House and the State department.

Ben Rhodes served as the deputy director of White House speechwriting and senior director for speechwriting at the NSC. The youngest of the three authors, Rhodes arrived in Washington with no particular foreign policy specialization. His role underscores the enormous importance of communication skills in today's political environment regarding domestic and foreign policy. According to Rhodes, Obama acknowledged the need to control the narrative through storytelling and speeches to promote his administration's values. Rhodes' job included writing most major speeches for the President (together with Jon Favreau and team) and to coordinate the spokespeople for State, Defense, and other agencies. Rhodes examines Obama's foreign policy challenges from the perspective of a speechwriter focused on crafting a cohesive narrative highlighting Obama's principles and values. Among his most important speeches were the "Cairo" speech early in Obama's first term as well as Obama's Nobel Peace Prize acceptance speech. His account is an unusually frank description of the daily grind of working in Washington under a constant barrage of foreign policy challenges. Rhodes contrasts many high profile events around the world involving global leaders with less glamorous aspects behind the scenes (the constant lack of sleep, innumerable Chinese take-out dinners, lost hours going to and from airports as well as precious friendships forged from working long days under constant pressure and the occasional stress-busting party – where Rhodes often ruled the dance floor - including personal reminiscences of up-close meetings with world leaders, celebrities and their immediate staff (the Queen of England, Angela Merkel, David Cameron, etc.).

Samantha Power started working with Obama at age 34 (Rhodes at 29 and Rice started at the NSC at 28). Following a career as a journalist, human rights activist, academic at Harvard and helping out with the Obama campaign, Power became the Senior Director and Special Assistant to the President for Multilateral Affairs at the NSC. Power previously covered the Balkan war as a journalist and was awarded the Pulitzer prize for her book *"A Problem from Hell: America and the Age of Genocide"*. The first half of the book describes her evolution from an outsider to an insider and comparing "upstanders" (those that stand up to genocide) and "bystanders" (those who do nothing or little). As a government official, Power was constantly confronted with the challenge of how to *change* events rather than merely *describe* them as she did as a journalist. Notwithstanding Power's academic credentials and experience with Washington's foreign policy bureaucracy, she shares her surprise of discovering, upon her arrival at the White House, that there is no "operating manual", and that she would have to learn on the job. Power provides several humorous accounts regarding her first days at the White House (getting lost on the way to her first Oval Office meeting and her confusion with so many similar-sounding titles of White House staff ("assistant", "deputy assistant", and "special assistant" to the President, etc.).

Power shares advice offered by Rice - "Who will report to You? What will You be responsible for? If you are responsible for nothing, nobody will call you" (POWER, 2019, p. 205). Personalities and egos often clash between personal

values and political expediency. Though all three authors worked closely together each author draws different lessons from and holds different opinions of certain events and people: Power describes Richard Holbrooke - a major figure in democratic administrations since the Vietnam War - as an important mentor while Rice recounts the bitter animosity between the two; Rhodes ponders why Holbrooke was never able to become close to Obama and miss the chance of becoming Secretary of State. Power confesses her reluctance to speak up on human rights when faced with the overwhelming “realist” culture of the West Wing which “downplayed the importance of values” (POWER, 2019, p. 220). She recalls additional advice from Rice to “act like you are the boss” (POWER, 2019, p. 220). Getting into the room is, apparently, only the first battle in Washington.

Unlike Rhodes and Power, Rice arrived at the NSC with a traditional foreign policy background (Ph.D. in International Relations from Oxford, family connections to Madeleine Albright, and deep knowledge of Africa, etc.) She quickly became the youngest ever regional assistant secretary of state for African affairs and led U.S. policy for all forty - eight countries of Sub - Saharan Africa. Her experience is also the broadest having spent time at all three centers of foreign policy decision-making: NSC, USUN and Department of State. Both Rice and Power describe the challenge of promoting U.S. foreign policy priorities at USUN – a job with huge potential and visibility and even greater potential for disappointment. While democratic administrations normally treat the USUN position as a cabinet-level job, several Republican administrations have required the U.N. ambassador to report to the secretary of state through the assistant secretary of state for international organization affairs. Rice recalls how the USUN in New York is very different than Washington-based jobs, much more “outward – facing” — representing the U.S. to the world while the NSC role is primarily an “inward – facing” job — advising and supporting the president, formulating and coordinating policy among the agency heads, guiding strategy, and managing the NSC staff (RICE, 2019, p. 346).

All three memoirs underscore the dilemma between strategic principles and personal values, hard power and the limitations of intervention, how the world ought to be and how it really is. Rice and Power make a particularly important contribution by relating their experience and challenges working as women (and mothers) in national security and as part of Obama’s all female national security team. Though President Reagan’s first UN ambassador, Jeane Kirkpatrick, was the first woman to hold a national security cabinet position and Madeleine Albright served as President Clinton’s UN ambassador and first female Secretary of State neither had to deal with raising young children (or IVF appointments) during their mandates.

All three books offer an insider’s view of the NSC, Department of State and USUN - incessant meetings of “principals” and “deputies”, the constant back and forth between the office and the “Sit” Room and the bureaucratic “process” with its paper trail of briefing memos, information memos and decision memos. All three texts contribute to our understanding of the major foreign policy issues of the time, Obama’s decision-making process and the role of countless actors in the foreign policy circle. Rhodes and Power offer earnest personal reflections of the frustration resulting from the inevitable conflict between personal values and the broader political considerations of a large number of players with competing interests. Rice focuses primarily on the policy process and the constant challenge to stay on top of an unrelenting flow of unexpected events and demands.

Obama comes across as a cerebral figure, a serious listener and analytical thinker but no clear Obama foreign policy emerges from these memoirs. Obama appears ambiguous regarding the ultimate effectiveness of the U.N. and the Obama doctrine can be summarized as to avoid doing “stupid shit”. There is, however, a general consensus that Syria was Obama’s most difficult foreign policy decision. Syria was also Rice’s most painful experience when she was severely criticized by the Republican opposition following the Benghazi crisis during which the U.S. Consulate was raided, killing four U.S. personnel including Ambassador Chris Stevens.

Each book covers the major foreign policy issues of the Obama period (i.e., ISIS, North Korea, Afghanistan, Iraq, Syria, Libya, Ebola, etc.) from three different perspectives and each author dedicates special attention to a handful of issues

of personal interest: Rhodes regarding Laos and Cuba, Power on Myanmar and her relationship with Russian ambassador Vitaly Churkin and Rice on Nigeria and Kenya.

These memoirs should become required reading for students of U.S. foreign policy. These are important younger voices and include a long missing female perspective on national security. In addition to personal insights regarding the major foreign policy issues of the Obama era there is much for students to learn about how Washington and its foreign policy establishment actually function.

These books highlight several important political realities: 1) every agency of the government has its own interests which usually outlast any presidency; 2) people join government only to find that there is no “operating manual” and, irrespective of their background, face a steep learning curve; 3) institutions are made up of people who have values which lead, ultimately, to specific choices. Together, these three books capture many of the internal debates inside the Obama administration and reveal the limitations of a foreign policy motivated by the principle of humanitarian intervention.

Despite attention to countries such as Iran, Syria, Somalia, Rwanda and Cuba there is precious little else on the *Global South*. Rice (2019, p.358) describes the time when Pres. Dilma Rousseff of Brazil berates Obama for an eavesdropping scandal while attending the 2013 G20 Summit in St. Petersburg. It is clear that the bigger issues of U.S. foreign policy during the Obama years left very little precious time and energy to focus on the rest of the world.

These three books serve as excellent sources to understand how U.S. foreign policy is conducted and help explain U.S. decision-making in the Obama era. Equally important to anyone considering a career in government are the candid descriptions of the challenges of these jobs, the steepness of the learning curve, the long list of necessary critical skills, the required patience and sheer physical stamina, as well as the role of mentors and the incredibly long hours required to survive and excel in these positions. These memoirs describe what it takes to get “in the room” and once there, how to promote one’s views of what seems most expedient, just and necessary, only to discover that it doesn’t always end as one expects.

References

RICE, Susan. **Tough Love: My Story of the Things Worth Fighting For**. New York: Simon & Schuster, 2019, 544p., ISBN: 978-1-50118-997-5.

POWER, Samantha. **The Education of an Idealist: A Memoir**. London: Dey Street Books, 2019, 592p., ISBN: 978-0-06282-069-3.

RHODES, Ben. **The World as It Is: A Memoir of the Obama White House**. New York: Random House, 2018, 428p. ISBN: 978-0-52550-935-6.

Authors' Contributor Roles

Joseph Marques

Conceptualization; Methodology; Formal Analysis; Investigation; Writing (Original Draft Preparation);

Information provided by the authors according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

Diretrizes para autores

1. A revista *Conjuntura Austral* publica Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, nos idiomas português, inglês e espanhol;
2. A revista está dividida em quatro seções: Conjuntura (Análises de Conjuntura); Pesquisa (Artigos de Pesquisa); Leitura (Resenhas Bibliográficas) e Dossiê (Dossiês temáticos e Edições Especiais);
3. As contribuições devem ser originais e podem ter sido depositadas (de forma prévia ou simultânea à submissão para avaliação na revista) nos servidores de preprint considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.1 A revista aceita submissões de preprints depositados nos seguintes servidores:
 - [American Political Science Association](#)
 - [OSFPreprints](#)
 - [Preprints.org](#)
 - [SciELO Preprints](#)
 - 3.1.1. Caso decida realizar o depósito do manuscrito em servidor de preprint de maneira simultânea à submissão para a revista, os(as) autores(as) se comprometem a depositá-lo em um dos servidores considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.2 Os preprints submetidos à revista serão avaliados por três pareceristas, sendo ao menos um membro do Comitê Editorial e outros dois selecionados de forma *ad hoc* pelo Comitê Editorial;
 - 3.2.1. Caso solicitado, os nomes dos(as) pareceristas poderão ser, a critério do Comitê Editorial, informados aos(as) autores(as) do manuscrito;
 - 3.2.2. Em caso de aprovação dos preprints para publicação, os pareceres emitidos serão também publicados, acompanhados dos nomes dos(as) respectivos(as) avaliadores(as);
 - 3.3 Caso a contribuição esteja depositada em servidor de preprint, os(as) autores deverão informar o fato ao Comitê Editorial por meio do preenchimento do campo específico na Carta ao Comitê Editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;
4. Os manuscritos submetidos à revista devem respeitar critérios específicos de números mínimos e máximos de caracteres; nessa contabilização são incluídos título, resumo e palavras chave (no idioma original e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; não são incluídas as referências.
 - 4.1 Trabalhos que não estejam adequados aos tamanhos estabelecidos poderão, mediante solicitação e a partir da avaliação do Comitê Editorial, ser considerados para a publicação; o registro dessa solicitação, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados no momento da submissão, na seção "Comentários ao editor" no processo de submissão de artigos no sistema;
 - 4.2 Os artigos de Análise de Conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.2.1 As Análises de Conjuntura deverão ser textos científicos que analisem uma situação ou fato atual, buscando uma interpretação que localize tal situação em estruturas explicativas (teóricas ou históricas) mais amplas. Diferentemente de um texto jornalístico ou informativo, a análise de conjuntura internacional deverá procurar elementos explicativos mais amplos, fundamentados em bibliografia pertinente, correlacionando a questão abordada. As análises de conjuntura devem conseguir articular elementos conjunturais e estruturais de forma equilibrada, oferecendo uma explicação provisória ao problema internacional apontado.
 - 4.3 Os Artigos de Pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.3.1 Os artigos de pesquisa deverão ser trabalhos resultantes de pesquisa científica original. Podem ser resultados parciais de pesquisas mais amplas, mas que já podem ser divulgados como uma unidade encerrada. Devem ter originalidade, precisão conceitual, definição do problema, dos objetivos e tratamento correto dos dados, adotar e apresentar de forma clara metodologia adequada, ser referenciado em bibliografia pertinente, e apresentar seus resultados. O texto deve ser suficientemente claro para um público mais amplo. O uso de imagens e tabelas que não tenham sido produzidas para o artigo enfraquecem a submissão e devem ser evitadas.
 - 4.4 As Resenhas Bibliográficas devem conter entre 7 mil e 9 mil caracteres (espaços inclusive).
 - 4.4.1 As resenhas deverão ter caráter crítico e analítico, não devendo limitar-se à apresentação da obra em questão. Espera-se que o texto contribua não apenas para o conhecimento da obra (identificando de forma clara e objetiva tanto seu argumento central, quanto sua estrutura de sustentação), mas também para situá-la no campo de estudos de Relações Internacionais, apresentando elementos que demonstrem sua interlocução com outras obras e também sua atualidade e relevância;
5. Os dados sobre os(as) autor(as) (nome completo, titulação, ORCID iD, filiação institucional – com o nome da instituição por extenso – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista para todos os(as) autores(as);
 - 5.1 Essas informações deverão ser igualmente preenchidas na Carta ao Conselho editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;
 - 5.2 Os manuscritos, especialmente aqueles que não estejam depositados em servidores de preprints, não devem conter qualquer informação dos(as) respectivos(as) autores(as);
6. O completo preenchimento, pelos(as) autores(as), do formulário de submissão do artigo no sistema da Revista é imprescindível; submissões com dados incompletos não serão encaminhadas para avaliação;
 - 6.1 O formulário de submissão do artigo deve ser obrigatoriamente preenchido também em inglês, o que é possível por meio da opção de troca de idioma disponível na parte superior do formulário (é necessário alterar o idioma no campo específico, no topo do formulário, e clicar no botão "submeter");
 - 6.2 A seção do formulário de submissão destinada ao URL deve ser preenchida com o link para o Currículo Lattes do(a) autor(a) – sempre que ele(a) tiver um;
 - 6.3 Todos(as) autores(as) devem ter seu ORCID iD informado no momento da submissão; caso o formulário informe que o ORCID iD é inválido, tente retirar o "s" de "https" no endereço do ORCID iD; caso o problema persista, contate a equipe da *Conjuntura Austral*;
7. Não serão considerados para avaliação artigos com mais de três autores, salvo em casos considerados pertinentes pelo Comitê Editorial; o registro de solicitação para tanto, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados na seção "Comentários ao editor", no processo de submissão de artigos no sistema;
8. A titulação mínima para a submissão de manuscritos é Mestre(a);

- 8.1 Não serão aceitos trabalhos de graduandos(as), nem mesmo na condição de coautores(as);
- 8.2. Trabalhos de mestrandos(as) só serão aceitos se acompanhados de outro(a) autor(a) com titulação maior;
9. No caso de resenhas bibliográficas, só serão aceitas contribuições de obras publicadas no máximo 24 meses antes da submissão do manuscrito;
- 9.1 Nas resenhas devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
- 9.2 As resenhas não passarão pelo processo de revisão duplo-cego por pares, sendo sua avaliação realizada por integrantes do Comitê Editorial da revista;
10. Todas as contribuições devem vir acompanhadas de:
- 10.1 Três palavras-chave no idioma original e em inglês, separadas por ponto-e-vírgula (;);
- 10.2 Título no idioma original e em inglês;
- 10.3 Resumo no idioma original e em inglês;
- 10.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;
11. No caso das contribuições em inglês, elas também devem apresentar:
- 11.1 Três palavras-chave em um segundo idioma (português ou espanhol), separadas por ponto-e-vírgula (;);
- 11.2 Título em um segundo idioma (português ou espanhol);
- 11.3 Resumo em um segundo idioma (português ou espanhol);
- 11.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;
12. Os títulos dos artigos devem ter no máximo 200 caracteres (espaços incluídos), e não devem ser inseridos totalmente em maiúsculas no momento da submissão no sistema;
13. Os resumos deverão ter entre 150 e 200 palavras, bem como apresentar, de forma clara e concisa, o tema, os objetivos, a metodologia utilizada e as conclusões do trabalho;
14. As contribuições deverão ser geradas por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e apresentada em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos; contribuições em qualquer outro formato não serão aceitas;
15. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas ou links;
- 15.1 Caso a nota de rodapé seja incluída no final da frase, ela deve ser inserida depois do ponto final.
16. O uso de imagens (fluxogramas, mapas, tabelas, gráficos e figuras) deve ser restrito ao essencial para a ilustração dos argumentos desenvolvidos no texto;
- 16.1 As tabelas, fluxogramas, gráficos e quadros devem ser produzidos no mesmo software de produção de textos utilizado na elaboração do manuscrito (ou em um software compatível), e devem ser incluídos no corpo do texto, com títulos, legendas e referências adequados, e não como imagens ou ao final do texto, como anexos;
- 16.2 A localização de mapas e imagens deve ser indicada de forma sequencial ([Figura 1], [Figura 2], etc.) no corpo do texto, acompanhada do título e das respectivas referências;
- 16.2.1 As imagens não devem ser incluídas no corpo do texto, e sim encaminhadas como documentos complementares, em formato .jpeg com resolução de ao menos 300 dpi;
- 16.2.2 No caso de imagens que não tenham sido produzidas pelo autor e que não tenham uma licença que permita sua livre reprodução, a submissão deve incluir, como documento complementar, uma autorização formal assinada pelo autor, editor e/ou detentor do copyright da imagem para seu uso e reprodução no artigo submetido à *Conjuntura Austral: journal of the Global South*.
17. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10pt.
- 17.1 As citações diretas devem estar obrigatoriamente no mesmo idioma que o artigo; caso o texto original esteja em outro idioma, a tradução do trecho em questão deverá ser usada no corpo do texto, acompanhada da indicação de que a tradução foi feita pelos(as) autores(as) do manuscrito, e a versão original poderá ser introduzida como nota de rodapé;
18. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo.
- 18.1 No corpo do texto deve ser observado estritamente o sistema (AUTOR/A, data). Não serão aceitas referências bibliográficas completas em notas de rodapé.
19. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, as referências devem ser inseridas obrigatoriamente no campo destinado a elas no momento da submissão no sistema. O formato utilizado pela Revista é:
- SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.
- SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome (Eds). Título do livro: subtítulo do livro. Cidade: Editora, Ano, cap.X, p. xx-xx.
- SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. Cidade do periódico, v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: Link para o artigo. Acesso em dia mês ano.
- SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade, País, Ano, (nº de páginas)p.
- SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: link para a notícia. Acesso em dia mês. ano.
20. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023:2018 e a NBR 10520:2002 da ABNT como referência;
- 20.1 Como forma de assegurar a conformidade com o estilo adotado pela revista, a Conjuntura Austral incentiva os(as) autores(as) a utilizarem a ferramenta [MyBib](#) para a elaboração da lista de referências;
- 20.1.1 O estilo de citação a ser utilizado é “*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBUFRGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)*”;
- 20.2 Em caso de dúvidas, os(as) autores(as) são aconselhados(as) a consultar a equipe da Conjuntura Austral antes da submissão dos manuscritos;
21. Os manuscritos submetidos à Conjuntura Austral não devem conter jargões, devendo ser escritos de forma clara e concisa. Linguagem não-discriminatória e científica são obrigatórias, e termos racistas, sexistas e/ou que expressem qualquer forma de preconceito não serão tolerados;
22. Termos e expressões em outro idioma que não o principal do artigo devem estar indicados em itálico;

23. Os conjuntos de dados usados para sustentar argumentos e conclusões de artigos devem, preferencialmente, estar disponíveis de forma integral e gratuita para os(as) leitores(as) da revista;
- 23.1 Os manuscritos submetidos devem citar e referenciar todos os dados, bases de dados, códigos de programas e outros materiais que tenham sido utilizados ou gerados na pesquisa;
24. Os artigos devem, obrigatoriamente, conter seções de introdução, de conclusão e de referências;
- 24.1 A fragmentação excessiva do restante do texto, com a inclusão de mais de duas subseções, deverá ser evitada;
- 24.2 Na seção de introdução dos manuscritos devem ser apresentados de forma clara e facilmente identificável o tema e o problema da pesquisa, além da metodologia utilizada;
- 24.3 Na seção de introdução e nas conclusões, quadros, tabelas ou figuras de qualquer natureza não são permitidos;
25. A Conjuntura Austral não publica mais de um artigo de um(a) mesmo(a) autor(a) em um intervalo menor do que doze meses; não serão aceitas submissões simultâneas de um(a) mesmo(a) autor(a);
26. Os(as) autores(as) deverão preencher a Carta ao Conselho Editorial, disponível neste [link](#), e incluí-la como documento suplementar no momento da submissão do artigo;
27. Agradecimentos devem ser incluídos apenas em casos em que façam referência a apoio substancial recebido pelos(as) autores(as) no desenvolvimento da pesquisa que originou o artigo;
- 27.1 Os agradecimentos devem ser inseridos, pelos autores, no campo indicado na Carta ao Conselho Editorial;
- 27.2 Agradecimentos a auxílios ou financiamentos, bem como agradecimentos a colaborações de colegas e eventual menção à origem de um artigo (como, por exemplo, teses) devem ser indicados nesta seção;
- 27.3 Agradecimentos aos(as) pareceristas e dedicatórias não são permitidos;
- 27.4 Agradecimentos a indivíduos devem preceder agradecimentos a instituições ou agências;
28. Caso o manuscrito submetido seja aprovado para publicação, os(as) autores(as) se comprometem a fornecer, à Conjuntura Austral, materiais como comunicados de imprensa, entrevistas ou quaisquer outras informações solicitadas pelo Comitê Editorial;
29. A Conjuntura Austral: journal of Global South está aberta a propostas de dossiês temáticos ou edições especiais;
- 29.1 Um dossiê temático ou edição especial inclui, geralmente, entre 5 e 7 artigos que versem sobre um tema comum ou um mesmo conjunto de questões;
- 29.2. Propostas de dossiês temáticos e/ou edições especiais deverão ser enviadas para o e-mail da revista (conjunturaaustral@ufrgs.br), ter no máximo três autores(as), e ser acompanhadas das seguintes informações:
- 29.2.1. Nome(s), filiação por extenso, informações de contato, currículos resumidos dos(as) proponentes, bem como os link para seus Currículos Lattes (quando houver) e ORCIDid;
- 29.2.1.1 Ao menos um(a) dos(as) autores(as) deve ter título de doutor(a), e todos(as) devem ter ao menos título de mestre(a);
- 29.2.2 Proposta da edição especial ou dossiê, com no máximo 4.000 palavras de extensão (contabilizadas as notas e referências), contendo o título proposto para a edição especial, uma apresentação da temática da edição proposta e as justificativas da proposta;
- 29.2.3 Uma lista com os nomes, ORCIDid e contatos de ao menos 10 (dez) possíveis pareceristas a serem considerados para atuar na edição.
- 29.3. Em conjunto com o Comitê Editorial da Conjuntura Austral, os(as) proponentes do dossiê ou edição especial, na condição de Editores(as) Convidados(as), ficarão responsáveis por divulgar a edição e captar artigos para avaliação, bem como por supervisionar os processos de revisão por pares;
- 29.3.1 Aos(as) proponentes será facultado a elaboração de um Editorial para edição, o qual deverá ter caráter científico, sendo passível de citação acadêmica, e não se limitando à mera apresentação da edição;
- 29.4. As propostas aprovadas ficarão disponíveis no sistema da Revista Conjuntura Austral, como chamada especial, por no mínimo 60 dias, que é o prazo que todas as pessoas (seguindo as diretrizes da Revista) poderão enviar artigos, resenhas ou análises de conjuntura;
- 29.4.1 A Conjuntura Austral não publica números fechados ou completos, ficando, portanto, todos os dossiês temáticos e edições especiais abertos à submissão de trabalhos por todos(as) os pesquisadores(as) interessados.
- 29.5. Os trabalhos submetidos para essas edições deverão seguir as mesmas orientações das demais submissões, sendo incluídos apenas em uma seção diferente da revista, no momento da submissão, e serão submetidos ao mesmo processo de revisão cega por pares.
30. Somente serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com todas as diretrizes estabelecidas pela revista.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; se não for esse o caso, uma justificativa deve ser incluída no campo "Comentários ao editor";
2. Os arquivos para submissão foram gerados por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não ultrapassando 2MB); documentos em qualquer outro formato não serão aceitos.
3. URLs para as referências foram informadas sempre que necessário.
4. O texto está em espaço 1,5; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as tabelas foram geradas no processador de texto e estão inseridas no corpo do texto, não no final do documento, como anexos; as imagens tem seu espaço de inserção indicado no corpo do texto, em numeração sequencial entre colchetes ([Imagem 1], [Imagem 2], etc.) e serão incluídas como documentos suplementares.
5. O texto está plenamente de acordo com os padrões de estilo, requisitos bibliográficos e demais critérios e exigências descritos nas [Diretrizes para Autores](#), na seção Sobre a Revista.
6. No caso de manuscritos que não tenham sido depositados em servidores de preprint, a identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção "Propriedades" no software de processamento de texto, garantindo, desta forma, o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em [Assegurando a Avaliação Cega por Pares](#).
7. Caso os(as) autores(as) decidam depositar o manuscrito em um servidor de preprints de forma simultânea à submissão para avaliação na revista, estes se comprometem a depositá-lo em um dos servidores aceitos pela Conjuntura Austral;
8. Os(as) autores(as) asseguram que a existência de quaisquer conflitos de interesse de ordem financeira, comercial, política, acadêmica e/ou pessoal com relação ao manuscrito, bem como todo o apoio material e/ou financeiro recebido para o desenvolvimento deste trabalho, estão claramente informados no campo "Comentários ao Editor".

9. Os(as) autores(as) preencheram correta e integralmente a [Carta ao Comitê Editorial](#), que será encaminhada como documento complementar na submissão de seu manuscrito.
10. Os(as) autores(as) estão cientes e plenamente de acordo com as [Diretrizes de ética e de boas práticas editoriais](#) adotadas pela revista.

Declaração de direito autoral

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

- a. Autores(as) mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](#), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o(a) autor(a) e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.
- b. Autores(as) têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.
- c. Autores(as) têm permissão para publicar, nos repositórios considerados pela Conjuntura Austral, a versão preprint dos manuscritos submetidos à revista a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja [O Efeito do Acesso Livre](#)).
- d. Autores(as) têm permissão e são incentivados(as) a publicar e distribuir online (em repositórios institucionais e/ou temáticos, em suas páginas pessoais, em redes ou mídias sociais, etc.) a versão posprint dos manuscritos (aceitos e publicados), sem qualquer período de embargo.
- e. A *Conjuntura Austral: journal of the Global South*, imbuída do espírito de garantir a proteção da produção acadêmica e científica regional em Acesso Aberto, é signatária da [Declaração do México sobre o uso da licença Creative Commons BY-NC-SA para garantir a proteção da produção acadêmica e científica em acesso aberto](#).

Author Guidelines

1. Conjuntura Austral publishes **Scenario Analysis pieces**, **Research Articles** and **Book Reviews**, in Portuguese, English and Spanish;
2. The journal is divided in four sections: **Scenario Analysis** (Scenario Analysis pieces); **Research** (Research Articles), **Review** (Book Reviews) and **Dossier** (Thematic Dossiers and Special Editions);
3. Contributions must be original and may have been deposited (prior or simultaneously to submission for evaluation for publication in the journal) on the preprint servers considered by Conjuntura Austral;
 - 3.1 The journal accepts submissions of preprints deposited on the following servers:
 - [American Political Science Association](#)
 - [OSF Preprints](#)
 - [Preprints.org](#)
 - [SciELO Preprints](#)
 - 3.1.1. If the authors decide to deposit the manuscript on a preprint server simultaneously with submission to the journal, they commit themselves to deposit it on one of the servers considered by Conjuntura Austral;
 - 3.2 The preprints submitted to the journal will be evaluated by three reviewers, at least one member of the Editorial Committee and two others selected on an ad hoc basis by the Editorial Committee;
 - 3.2.1. If requested, the names of the referees may be, at the discretion of the Editorial Committee, informed to the authors of the manuscript;
 - 3.2.2. In case of approval of the preprints for publication, the issued assessments will also be published and may be, at the discretion of the Editorial Committee, accompanied by the names of the respective reviewers;
 - 3.3 If the contribution is deposited on a preprint server, the authors must inform the Editorial Committee of it by filling in the specific field in the Letter to the Editorial Committee. The letter is available [here](#), and must be sent as a supplementary document at the time of submission of the manuscript;
4. Manuscripts submitted to the journal must respect specific criteria for minimum and maximum numbers of characters; this character count includes the title, abstract, and keywords (in the original language and in English), body text, and footnotes; references are not included, however.
 - 4.1 Manuscripts that are not suitable for the established size criteria may, upon request and from the evaluation of the Editorial Committee, be considered for publication. This request, as well as its justification, must be presented at the time of submission, in the section "Comments to the Editor" in the process of submitting articles in the system;
 - 4.2 **Scenario analysis articles** must contain between 15 thousand and 25 thousand characters (including spaces);
 - 4.2.1 Scenario Analysis should be scientific texts that analyze a current international situation or fact, seeking an explanation that locates such a situation or fact in broader explanatory structures (theoretical or historical). Unlike a journalistic or informative text, the scenario analysis should aim for broader explanatory elements, based on relevant bibliography, correlating the issue in question. The scenario analysis must be able to articulate specific and structural elements in a balanced way, offering a provisional explanation to the international issue under consideration.
 - 4.3 **Research articles** must contain between 35 thousand and 50 thousand characters (including spaces);
 - 4.3.1 Research articles must be the product of original scientific research. They may be partial results of a broader research, but which may already be released as a closed unit. They must have originality, conceptual precision, a clear definition of the problem, objectives and correct treatment of the data, adopt and present clearly appropriate methodology, be referenced in the relevant bibliography, and present clear results. The text must be sufficiently clear for a wider audience. The use of images and tables that have not been produced for the article weakens the submission and should be avoided.
 - 4.4 **Book Reviews** must contain between seven thousand and nine thousand characters (including spaces).
 - 4.4.1 Book reviews should be critical and analytical, and should not be limited to the presentation of the book reviewed. The text is expected to contribute not only to the knowledge of the work (clearly and objectively identifying both its central argument and its support structure) but also to situate it in the field of International Relations studies, presenting elements that demonstrate its interaction with other works and also its current character and relevance;
5. Information about the authors (full name, title, ORCID iD, institutional affiliation - with the name of the institution in full - and contact email) must be inserted in the respective fields of the journal's submission platform for all authors;
 - 5.1 This information must also be filled out in the Letter to the Editorial Committee, available [here](#), which must be sent as a complementary document when submitting the manuscript;
 - 5.2. Manuscripts, especially those that are not preprints, must not contain any information about the authors;
6. The entire completion, by the authors, of the article submission form in the Journal system is mandatory; submissions with missing author information will not be forwarded for evaluation;
 - 6.1 The article submission form must also be completed in a second language (Portuguese or Spanish), which is possible through the language change option available at the top of the form (change the language in the specific field at the top of the form and click on "submit" button);
 - 6.2 The submission form field that reads URL must be filled in with the link to the author's Lattes Curriculum, if they have one;
 - 6.3 All authors must have their ORCID iD filled in at the time of submission. In case of receiving a message informing that the ORCID iD is invalid, try removing the "S" from "https" in the ORCID iD address. If the problem persists, contact the Conjuntura Austral team;
7. Articles with more than three authors will not be considered for evaluation, except in cases considered pertinent by the Editorial Committee and upon request. This request, as well as its justification, must be presented by the authors in the section "Comments to the editor", in the process of submitting articles in the system;
8. The minimum degree for the submission of manuscripts is a Masters' degree;
 - 8.1 Work by undergraduate students will not be accepted, even in the case of co-authorship;
 - 8.2 Work by master's degree students will only be accepted if accompanied by a co-author with a higher degree;
9. In the case of bibliographic reviews only contributions of works published no later than 24 months before submission will be accepted;

- 9.1 The reviewed works' complete information and their ISBN must be informed;
- 9.2 Book reviews will not go through the double-blind peer review process, with their evaluation carried out by members of the journal's Editorial Committee;
10. All contributions must be accompanied by:
 - 10.1 Three keywords in the original language and in English, separated by semicolons (;);
 - 10.2 Title in original language and in English;
 - 10.3 Summary in the original language and in English;
 - 10.4 In addition to being included in the file submitted for evaluation, this information must be entered in the fields intended for them at the time of submission in the system. The inclusion of the information in the second language is possible through the language change option available at the top of the form (change the language in the specific field at the top of the form and click on "submit" button);
11. In the case of contributions in English, they must also present:
 - 11.1 Three keywords in a second language (Portuguese or Spanish), separated by semicolons (;);
 - 11.2 Title in a second language (Portuguese or Spanish);
 - 11.3 Abstract in a second language (Portuguese or Spanish);
 - 11.4 In addition to being included in the file submitted for evaluation, this information must be entered in the fields intended for them at the time of submission in the system. The inclusion of the information in the second language is possible through the language change option available at the top of the form (change the language in the specific field at the top of the form and click on "submit" button);
12. Article titles must have a maximum of 200 characters (spaces included) and must not be inserted in capital letters on the submission form in the system.
13. Abstracts should be between 150 and 200 words, and present, in a clear and concise manner, the theme, objectives, methods, and conclusions of the work.
14. Contributions should be generated by widely used text processing software and presented in Microsoft Word, OpenOffice or RTF format, using Times New Roman font, size 12, spacing 1.5 between lines, without spacing between paragraphs; contributions in any other format will not be accepted;
15. Footnotes are restricted to additional clarifications of the text, and should not contain bibliographic references or website links;
 - 15.1 In case the footnote is inserted at the end of a sentence, it must be included after the period;
16. Images (flowcharts, maps, tables, graphs and figures) should only be used when essential for the illustration of the arguments developed in the text;
 - 16.1 Tables, graphs, and flowcharts must be produced in the same text production software used in the preparation of the manuscript (or in compatible software), and must be included in the body of the text, with appropriate titles, legends, and references, and not as images or at the end of the text, as annexes;
 - 16.2 The location of maps and images must be indicated sequentially ([Figure 1], [Figure 2], etc.) in the body of the text, accompanied by their titles and respective references;
 - 16.2.1 Images should not be included in the body of the text, but sent as complementary documents, in .jpeg format with a resolution of at least 300 dpi;
 - 16.2.2 In case of using images that have not been produced by the authors and that do not have a license that allows their free reproduction, the submission must include, as a complementary document, a formal authorization signed by the author, editor and/or copyright holder of the image for its use and reproduction in the article submitted to Conjuntura Austral: Journal of the Global South;
17. Direct citations must follow the ABNT 10520/2002 standard formatting: up to three lines in the body of the text within quotation marks; greater than three lines with 4 cm indentation on the left side, single spacing, and font size 10;
 - 17.1 Citations must be in the same language as the article. If the cited text is in another language, the translation of the passage in question must be used in the body of the text, accompanied by an indication that the translation was done by the authors of the manuscript, and the original version of the quote may be introduced as a footnote;
18. References must be listed at the end of the text and must be restricted to only those actually cited in the article;
 - 18.1 The (AUTHOR, date) system must be strictly observed. References in footnotes will not be accepted;
19. Bibliographic references must be in alphabetical order by surname, and must appear at the end of the paper. In addition to being included in the file submitted for evaluation, references must be inserted in the field provided for them at the time of submission in the system. The formatting guidelines adopted by the journal are the following:

LAST NAME, Name. Book title: subtitle. City: Publisher, Year.

LAST NAME, Name; LAST NAME, Name. Title of Chapter/Article. In: SURNAME, Name; Last name (Eds). Book title: book subtitle. City: Publisher, Year, Chapter X, p. xx-xx

LAST NAME, Name. Title of Article. Name of the Journal. City of the journal, v.X, n.X, p. xx-xx, Year. Available at: Link to article. Access in day month year.

LAST NAME, Name. Title of academic thesis: subtitle. Doctoral Thesis in (field), University, Country, Year, (number of pages)p.

LAST NAME, Name. Newspaper / magazine headline. Name of the newspaper / magazine. City, day, month. year (from news publication). Available at: link to news. Access in day month. year.
20. In case of any doubts regarding the format of bibliographic references, use NBR 6023:2018 and NBR10520:2002 from ABNT as style guide;
 - 20.1 As a way of ensuring conformity with the style adopted by the journal, Conjuntura Austral encourages authors to use the tool [MyBib](#) for the elaboration of the reference list;
 - 20.1.1 The citation style to be used is "*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBUFRGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)*";
 - 20.2 If doubts still persist, the authors are advised to consult Conjuntura Austral editorial team before submitting the manuscripts
21. Manuscripts submitted to Conjuntura Austral must not contain jargon and must be written clearly and concisely. Non-discriminatory and scientific language are mandatory, and racist, sexist or any other terms that express or connote any form of prejudice will not be tolerated;
22. Terms and expressions in a language other than the main one of the manuscript must be indicated in italics;
23. Data sets used to support the arguments and conclusions of articles should preferably be made available in full and free of charge to the journal's readers;
 - 23.1 The submitted manuscripts must cite and reference all data, databases, program codes and other materials that have been used or generated in the research;
24. The articles must necessarily contain sections of introduction, conclusion, and bibliographic references;

- 24.1 The excessive fragmentation of the text structure, by inserting more than two subheadings, should be avoided
- 24.2 The article's theme, research problem, and methodology must be presented in a clear and easily identifiable way in the introduction section of the manuscripts
- 24.3 Charts, tables, or figures of any sort are not allowed in the introduction and conclusions sections;
25. Conjuntura Austral does not publish more than one article by the same author in an interval of less than twelve months; simultaneous submissions by the same author will not be accepted;
26. Authors should complete the Letter to the Editorial Committee, available at this [link](#), and include it as a supplementary document when submitting the article;
27. Acknowledgments should be included only in cases where they refer to substantial support received by the authors in the development of the research that originated the article;
 - 27.1. Acknowledgments must be inserted by the authors in the specific field in the Letter to the Editorial Committee;
 - 27.2. Acknowledgments to aids or grants, as well as acknowledgments to collaborations from colleagues, and eventual mention to the origin of an article (such as for instance, theses) must be indicated in this section;
 - 27.3. Acknowledgments to the peer reviewers that examined the article as well as dedications are not allowed;
 - 27.4. Acknowledgments to individuals must precede the acknowledgments to institutions or agencies;
28. In case their manuscripts are approved for publication, authors commit themselves to providing Conjuntura Austral with materials such as press releases, interviews or any other information requested by the journal's Editorial Team;
29. Conjuntura Austral: Journal of Global South receives proposals for thematic dossiers or special editions;
 - 29.1 A thematic dossier or special edition generally includes between 5 and 7 articles on a common theme or set of issues;
 - 29.2. Proposals for thematic dossiers and/or special editions should be sent to the journal's e-mail (conjunturaaustral@ufrgs.br), have a maximum of three authors, and be accompanied by the following information:
 - 29.2.1. Name, affiliation, contact information and short bio of the applicants, as well as links to their Lattes Curriculum (if they have one) and ORCIDid address;
 - 29.2.1.1 At least one of the authors must hold a PhD degree, and all of them must have at least a master's degree;
 - 29.2.2 Proposal for the special edition or dossier, with a maximum of 4,000 words in length (including notes and references), containing the title proposed for the special edition or dossier, a presentation of the theme and the justification of the proposed edition;
 - 29.2.3 A list with the names, contacts and ORCIDid of at least 10 (ten) possible referees to be considered to evaluate the manuscripts submitted to the edition.
 - 29.3. Together with the Editorial Committee of Conjuntura Austral, the proponents of the dossier or special edition, as Invited Editors, will be responsible for disseminating the edition and obtaining articles for evaluation, as well as for supervising the peer-review process;
 - 29.3.1 Proponents will be allowed to prepare an Editorial for the proposed edition. The Editorial must be scientific in nature and subject to academic citation, not limiting itself to the mere presentation of the edition;
 - 29.4. Approved proposals will be available in the journal's system, as a special call for papers, for at least 60 days. During this period any author (following the guidelines of the journal) will be able to send articles, book reviews or scenario analysis pieces to be considered for publication on the proposed issue;
 - 29.4.1 Conjuntura Austral does not publish full or complete numbers. Therefore, all thematic dossiers and special editions are open to the submission of manuscripts by all interested researchers;
 - 29.5. Manuscripts submitted for these editions must follow the same guidelines as other submissions, being included only in a different section of the journal at the time of submission. Also, the manuscripts will undergo the same evaluation process as all the other manuscripts received by the journal.
30. Only contributions which are in accordance with the standards established by the journal will be forwarded for peer evaluation.

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor"
2. The files for submission were generated by widely used text processing software, such as Microsoft Word, OpenOffice, or RTF format (not exceeding 2MB); documents in any other format will not be accepted
3. URLs are informed in the references when necessary
4. The text spacing is 1.5; in 12-point Times New Roman font; use of italics instead of underlining (except in URL addresses); the tables were generated in the text editor and are inserted in the body of the text, not at the end of the document, as attachments; the images have their insertion space indicated in the body of the text, in sequential numbering in square brackets ([Image 1], [Image 2], etc.) and their individual files will be included as supplementary documents
5. The text should fully follow the patterns of style and bibliographical requirements described in the [Authors Guidelines](#), in the section "About the Journal"
6. For manuscripts other than preprints, the identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in [Ensuring Blind Peer Review](#).
7. If the authors decide to deposit the manuscript on a preprint server simultaneously with the submission for evaluation in the journal, they commit themselves to depositing it on one of the servers accepted by Conjuntura Austral;
8. The authors ensure that the existence of any financial, commercial, political, academic, and/or personal conflicts of interest in relation to the manuscript, as well as all material and/or financial support received for the development of the research that originated this manuscript, are clearly informed in the field "Comments to the Editor" and also in the Letter to the Editorial Committee.
9. The authors correctly and completely filled out the [Letter to the Editorial Committee](#), which will be forwarded as a supplementary document when submitting their manuscript.
10. The authors are aware and fully in accordance with the [Guidelines on Ethics and Good Editorial Practices in Scientific Publishing](#) adopted by the journal.

Copyright Notice

Authors who publish with this journal agree to the following terms:

- a. Authors retain the copyright and grant the journal the right to first publication, with the work simultaneously licensed under the [Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International License](#), which allows its use, distribution and reproduction in any medium, as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Also, the material cannot be used for commercial purposes, and if it is transformed, or used as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.
- b. Authors are able to enter into separate, additional contractual arrangements for the non-exclusive distribution of the journal's published version of the work (e.g., post it to an institutional repository or publish it in a book), with an acknowledgment of its initial publication in this journal.
- c. Authors are allowed to deposit, in the repositories accepted by Conjuntura Austral, the preprint version of the manuscripts submitted to the journal prior to and during the submission process, as it can lead to productive exchanges, as well as earlier and greater citation of published work (See [The Effect of Open Access](#))
- d. Authors are permitted and encouraged to publish and distribute online (in institutional and /or thematic repositories, on their personal pages, etc.) the postprint version of the manuscripts (accepted and published), without an embargo period.
- e. Conjuntura Austral: Journal of the Global South, imbued with the spirit of ensuring the protection of regional academic and scientific production in Open Access, is a signatory to the [Mexico Declaration on the use of the Creative Commons BY-NC-SA license to guarantee the protection of academic and scientific production in open access](#).

Directrices para autores/as

1. La revista Conjuntura Austral publica **Análisis de Coyuntura**, **Artículos de Investigación** y **Reseñas Bibliográficas** en portugués, inglés y español;
2. La revista se divide en cuatro secciones: **Coyuntura** (Análisis de Coyuntura); **Investigación** (Artículos de Investigación), **Lectura** (Reseñas Bibliográficas) y **Dossier** (Dossiers temáticos y Ediciones Especiales);
3. Las contribuciones deben ser originales y pueden haber sido depositadas (antes o simultáneamente al envío para su revisión en la revista) en los servidores de preprint considerados por Conjuntura Austral;
 - 3.1. La revista acepta envíos de preprints depositados en los siguientes servidores:
 - [American Political Science Association](#)
 - [OSFPreprints](#)
 - [Preprints.org](#)
 - [SciELO Preprints](#)
 - 3.1.1. Si decide depositar el manuscrito en un servidor de preprint simultáneamente con el envío a la revista, los(as) autores(as) se comprometen a depositarlo en uno de los servidores considerados por Conjuntura Austral;
 - 3.2. Los preprints enviados a la revista serán evaluados por tres revisores(as), al menos un miembro del Comité Editorial y otros(as) dos seleccionados(as) de forma ad hoc por el Comité Editorial;
 - 3.2.1. Si se solicita, los nombres de los(as) revisores(as) pueden, a criterio del Comité Editorial, informarse a los(as) autores(as) del manuscrito;
 - 3.2.2. En caso de aprobación de los preprints para publicación, también se publicarán las opiniones emitidas e irán acompañadas de los nombres de los(as) respectivos(as) evaluadores(as);
 - 3.3. Si la contribución está depositada en un servidor de preprint, los(as) autores(as) deberán informarlo al Comité Editorial completando el campo específico en la Carta al Comité Editorial, disponible [aquí](#), que deberá enviarse como documento complementario al momento del envío del manuscrito;
4. Los manuscritos remitidos a la revista deben respetar los criterios específicos para el número mínimo y máximo de caracteres; esta cuenta incluye título, resumen y palabras clave (en el idioma original y en inglés), cuerpo del texto y notas a pie de página; las referencias no están incluidas.
 - 4.1. Los artículos que no cumplan la extensión establecida podrán ser considerados para su publicación, previa solicitud y posterior evaluación del Comité Editorial; el registro de esta solicitud, así como su justificación, deberán presentarse en el momento del sometimiento, en la sección "Comentarios al editor" en el proceso de envío de artículos en el sistema;
 - 4.2. Los artículos de **Análisis de Coyuntura** deben contener entre 15 mil y 25 mil caracteres (incluidos los espacios);
 - 4.2.1. Los Análisis de Coyuntura deben ser textos científicos que analicen una situación o hecho actual, buscando una interpretación que ubique dicha situación en estructuras explicativas más amplias (teóricas o históricas). A diferencia de un texto periodístico o informativo, el análisis de la coyuntura internacional debe buscar elementos explicativos más amplios, apoyados en literatura relevante, correlacionando el tema abordado. Los análisis de coyuntura deben articular elementos coyunturales y estructurales de manera equilibrada, ofreciendo una explicación provisional al problema internacional señalado.
 - 4.3. Los **Artículos de investigación** deben contener entre 35 mil y 50 mil caracteres (incluidos los espacios);
 - 4.3.1. Los Artículos de Investigación deben ser trabajos resultantes de investigaciones científicas originales. Pueden ser resultados parciales de una investigación más amplia, pero que pueden ser divulgados como una unidad cerrada. Deben tener originalidad, precisión conceptual, definición del problema, de los objetivos y tratamiento correcto de los datos, adoptar y presentar de forma clara la metodología utilizada, ser referenciado en la bibliografía relevante y presentar sus resultados. El texto debe ser lo suficientemente claro de cara a un público más amplio. El uso de imágenes y tablas que no hayan sido producidas para el artículo debilita el sometimiento, por tanto, debe evitarse.
 - 4.4. Las **Reseñas Bibliográficas** deben contener entre 7 mil y 9 mil caracteres (incluidos los espacios);
 - 4.4.1. Las reseñas deben ser de carácter crítico y analítico y no deben limitarse a la presentación de la obra en cuestión. Se espera que el texto contribuya no solo al conocimiento de la obra (identificando clara y objetivamente tanto su argumento central, como su estructura de apoyo), sino también a situarla en el campo de los estudios de las Relaciones Internacionales, presentando elementos que demuestren su interlocución con otras obras y también su actualidad y relevancia;
5. Los datos de los(as) autores(as) (nombre completo, títulos universitarios, ORCID iD, vinculación institucional – con el nombre completo de la institución – y correo electrónico) deben ingresarse en los campos respectivos de la plataforma de envío de la revista para todos los(as) autores(as);
 - 5.1. Esta información también debe completarse en la Carta al Consejo Editorial, disponible [aquí](#), la cual debe enviarse como documento complementario al remitir el manuscrito;
 - 5.2. Los manuscritos, especialmente aquellos que no están depositados en servidores de preprint, no deben contener información de los(as) respectivos(as) autores(as);
6. La cumplimentación íntegra, por parte de los(as) autores(as), del formulario de envío del artículo en el sistema de la Revista es indispensable; los envíos con datos incompletos no serán sometidos a proceso de evaluación;
 - 6.1. El formulario de envío del artículo también debe ser cumplimentado en inglés, lo cual es posible a través de la opción de cambio de idioma disponible en la parte superior del formulario (es necesario cambiar el idioma en el campo específico, en la parte superior del formulario, y hacer clic en el botón "enviar");
 - 6.2. La sección del formulario de envío destinada a la URL, debe completarse con el enlace al Currículo Lattes del(la) autor(a) – siempre y cuando se tenga;
 - 6.3. Todos(as) los(as) autores(as) deben ingresar su ORCID iD en el momento del envío. Si el formulario le informa que el ORCID iD no es válido, intente eliminar la "S" de "https" en la dirección del ORCID iD. Si el problema persiste, comuníquese con el equipo de Conjuntura Austral;
7. Los artículos con más de tres autores(as) no serán considerados para evaluación, excepto en los casos que el Comité Editorial considere pertinentes. El registro para su solicitud, así como su justificación, deberán presentarse en la sección "Comentarios al editor", en el proceso de envío de artículos en el sistema;

8. El título universitario mínimo requerido para el envío de manuscritos es el de Máster o Magíster;
 - 8.1. No se aceptarán artículos de estudiantes de pregrado, incluso como coautores(as);
 - 8.2. Artículos de estudiantes de maestría solo serán aceptados si están acompañados por otro(a) autor(a) con un título superior;
9. En el caso de las Reseñas Bibliográficas, solo se aceptarán contribuciones de obras publicadas como máximo 24 meses antes del envío del manuscrito;
 - 9.1. En las reseñas deben aparecer los datos completos y el ISBN de la obra analizada;
 - 9.2. Las reseñas no pasarán por el proceso de evaluación doble ciego por pares. En su lugar, la evaluación será realizada por miembros del Comité Editorial de la revista;
10. Todas las contribuciones deben ir acompañadas de:
 - 10.1. Tres palabras clave en el idioma original del artículo y en inglés, separadas por punto y coma (;);
 - 10.2. Título en el idioma original del artículo y en inglés.
 - 10.3. Resumen en el idioma original del artículo y en inglés.
 - 10.4. Además de incluirse en el archivo enviado para evaluación, esta información debe ingresarse obligatoriamente en los campos destinados para la misma, en el momento del envío en el sistema;
11. En el caso de contribuciones en inglés, también deben presentar:
 - 11.1. Tres palabras clave en un segundo idioma (portugués o español), separadas por punto y coma (;);
 - 11.2. Título en un segundo idioma (portugués o español);
 - 11.3. Resumen en un segundo idioma (portugués o español);
 - 11.4. Además de incluirse en el archivo enviado para evaluación, esta información debe ingresarse obligatoriamente en los campos destinados para la misma, en el momento del envío en el sistema;
12. Los títulos de los artículos deben tener un máximo de 200 caracteres (espacios incluidos) y no deben estar escritos en mayúsculas al momento de su envío en el sistema;
13. Los resúmenes deben tener entre 150 y 200 palabras, así como presentar, de manera clara y concisa, el tema, los objetivos, la metodología utilizada y las conclusiones del trabajo;
14. Las contribuciones deben ser generadas por un software de procesamiento de texto ampliamente utilizado y deben ser presentadas en formato Microsoft Word, OpenOffice o RTF, en fuente Times New Roman, tamaño 12, espacio 1.5, sin espacios entre párrafos. No se aceptarán contribuciones en ningún otro formato;
15. Las notas a pie de página se restringen a aclaraciones adicionales al texto y no deben contener referencias bibliográficas o enlaces;
 - 15.1. Si la nota a pie de página se incluye al final de la oración, ésta debe insertarse después del punto final.
16. El uso de imágenes (diagramas de flujo, mapas, tablas, gráficos y figuras) debe restringirse a lo que es esencial para la ilustración de los argumentos desarrollados en el texto;
 - 16.1. Las tablas, diagramas de flujo, gráficos y cuadros deben producirse en el mismo software de producción de texto utilizado en la elaboración del manuscrito (o en un software compatible), y deben incluirse en el cuerpo del texto, con títulos, subtítulos y referencias apropiadas, y no como imágenes o al final del texto, como anexos;
 - 16.2. La ubicación de los mapas e imágenes debe indicarse secuencialmente ([Figura 1], [Figura 2], etc.) en el cuerpo del texto, y debe ir acompañada del título y de las respectivas referencias;
 - 16.2.1. Las imágenes no deben incluirse en el cuerpo del texto, sino enviarse como documentos complementarios en formato .jpeg y con una resolución de al menos 300 dpi;
 - 16.2.2. En el caso de imágenes que no hayan sido producidas por el(la) autor(a) y que no tengan una licencia que permita su libre reproducción, el envío debe incluir, como documento complementario, una autorización formal firmada por el(la) autor(a), editor(a) y/o titular del copyright de la imagen para su uso y reproducción en el artículo remitido a Conjuntura Austral: Journal of the Global South.
17. Las citas directas deben seguir la norma ABNT 10520/2002: hasta tres líneas en el cuerpo del texto y resaltadas entre comillas; más de tres líneas con sangría de 4cm en el lado izquierdo, espacio simple y tamaño de fuente 10pt.
 - 17.1. Las citas directas deben estar obligatoriamente en el mismo idioma que el artículo. Si el texto original está en otro idioma, la traducción del pasaje debe aparecer en el cuerpo del texto, acompañada de una explicación indicando que la traducción fue realizada por los(as) autores(as) del manuscrito. La versión original puede ser introducida como una nota a pie de página;
18. Las referencias bibliográficas se deben enumerar al final del texto y se deben restringir a las citadas en el cuerpo del artículo.
 - 18.1. Estrictamente, debe utilizarse en el cuerpo del artículo el sistema (AUTOR, fecha) de citación. No se aceptarán referencias bibliográficas en notas a pie de página.
19. Las referencias bibliográficas deben elaborarse en orden alfabético por apellido y deben aparecer al final del artículo. Además de incluirse en el archivo sometido para evaluación, las referencias deben ingresarse en el campo asignado al momento de envío en el sistema. El formato utilizado por la Revista es el siguiente:

APELLIDO, Nombre. Título del libro: subtítulo. Ciudad: Editorial, Año.

APELLIDO, Nombre; APELLIDO, Nombre. Título del Capítulo/Artículo. In: APELLIDO, Nombre; APELLIDO, Nombre (Eds.). Título del libro: subtítulo del libro. Ciudad: Editorial, Año, cap.X, p. xx-xx

APELLIDO, Nombre. Título del Artículo. Nombre de la Revista. Ciudad de la revista, v.X, n.X, p. xx-xx, Año. Disponible en: Enlace al artículo. Acceso en día mes año.

APELLIDO, Nombre. Título de la tesis académica: subtítulo. Tesis de Doctorado en (curso), Universidad, Año, (nº de páginas)p.

APELLIDO, Nombre. Titular del periódico/revista. Nombre del periódico/revista. Ciudad, día mes año (de la publicación de la noticia). Disponible en: Enlace a la noticia. Acceso en día mes año.
20. En caso de dudas sobre el formato de las referencias bibliográficas, utilice la NBR 6023:2018 y la NBR 10520:2002 de la ABNT ;
 - 20.1 Como forma de asegurar la conformidad con el estilo adoptado por la revista, Conjuntura Austral incentiva los(as) autores(as) a utilizar la herramienta [MyBib](#) para la elaboración de la lista de referencias;
 - 20.1.1 El estilo de cita que se utilizará en la herramienta es "*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBUFRGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)*";
 - 20.2 Si persisten las dudas, se aconseja a los(as) autores(as) que consulten al equipo de Conjuntura Austral antes de hacer el envío de sus manuscritos.

21. Los manuscritos enviados a Conjuntura Austral no deben contener jergas. Deben estar escritos de manera clara y concisa. El lenguaje no discriminatorio y científico es obligatorio, y no se tolerarán términos racistas, sexistas y/o que expresen cualquier forma de prejuicio.
22. Los términos y expresiones en un idioma que no sea el principal del artículo deben indicarse en cursiva;
23. Los conjuntos de datos utilizados para respaldar los argumentos y las conclusiones de los artículos deben, preferiblemente, estar disponibles de manera completa y gratuita para los(as) lectores(as) de la revista;
- 23.1 Los manuscritos enviados deben citar y hacer referencia a todos los datos, bases de datos, códigos de programas y otros materiales que hayan sido utilizados o generados en la investigación;
24. Los artículos deben, necesariamente, contener secciones de introducción, conclusión y referencias;
 - 24.1. Se debe evitar la fragmentación excesiva del resto del texto. Se recomienda la inclusión de no más de dos subsecciones;
 - 24.2 En la sección de introducción de los manuscritos se deben indicar de manera clara y fácilmente identificable el tema y el problema de investigación, así como la metodología utilizada;
 - 24.3. En la sección de introducción y en las conclusiones, no se permiten cuadros, tablas o figuras de ninguna naturaleza;
25. Conjuntura Austral no publica más de un artículo del(la) mismo(a) autor(a) en un intervalo menor a doce meses; así como tampoco se aceptarán envíos simultáneos del(la) mismo(a) autor(a);
26. Los(as) autores(as) deberán completar la Carta al Consejo Editorial, disponible en [este enlace](#), y deberán incluirla como documento complementario al enviar el artículo;
27. Los agradecimientos deben incluirse solo en los casos en que hagan referencia al apoyo sustancial recibido por los(as) autores(as) en el desarrollo de la investigación que originó el artículo;
 - 27.1. Los autores deben introducir los agradecimientos en el campo indicado en la Carta al Consejo Editorial;
 - 27.2. Los agradecimientos por ayuda o financiamiento, así como los agradecimientos por las colaboraciones de colegas y cualquier mención del origen de un artículo (como, por ejemplo, tesis) deben indicarse en esta sección;
 - 27.3. No están permitidos los agradecimientos a los(as) revisores(as) ni las dedicatorias;
 - 27.4. Los agradecimientos a los individuos deben preceder a los agradecimientos a las instituciones o agencias;
28. En caso de que el manuscrito enviado se apruebe para su publicación, los(as) autores(as) se comprometen a proporcionar materiales a Conjuntura Austral, tales como comunicados de prensa, entrevistas o cualquier otra información solicitada por el Comité Editorial;
29. Conjuntura Austral: Journal of the Global South está abierta a propuestas de dossiers temáticos o ediciones especiales;
 - 29.1. Un dossier temático o edición especial generalmente incluye entre 5 y 7 artículos que tratan sobre un tema común o un mismo conjunto de cuestiones;
 - 29.2. Las propuestas de dossiers temáticos y/o ediciones especiales deben enviarse al correo electrónico de la revista (conjunturaaustral@ufrgs.br), tener un máximo de tres autores(as) y estar acompañadas de la siguiente información:
 - 29.2.1. Nombre(s), afiliación(es) en su totalidad, información de contacto, currículum vitae resumido de los(as) proponentes, así como los enlaces a sus Currículos Lattes (si corresponde) y ORCIDid;
 - 29.2.1.1. Al menos uno(a) de los(as) autores(as) debe tener título de doctorado, y todos(as) deben tener al menos título de maestría;
 - 29.2.2. Propuesta para la edición especial o dossier, con un máximo de 4.000 palabras (incluidas notas y referencias), que contenga el título propuesto para la edición especial, una presentación del tema de la edición propuesta y la justificación de la propuesta;
 - 29.2.3. Una lista con los nombres (y contactos) de al menos 10 (diez) posibles revisores(as) para ser considerados(as) en la edición.
 - 29.3. En conjunto con el Comité Editorial de Conjuntura Austral, los(as) proponentes del dossier o edición especial, en su condición de Editores(as) Invitados(as), serán responsables de difundir la edición y captar artículos para su evaluación, así como para supervisar los procesos de revisión por pares;
 - 29.3.1. Se les facultará a los(as) proponentes para la elaboración de una Editorial para su edición, que debe ser de naturaleza científica, sujeta a citas académicas, y no limitada a la mera presentación de la edición;
 - 29.4. Las propuestas aprobadas estarán disponibles en el sistema de la Revista Conjuntura Austral, como llamada especial, durante al menos 60 días, que es el período en que todas las personas (siguiendo las directrices de la Revista) podrán enviar artículos, reseñas o análisis de coyuntura;
 - 29.4.1. Conjuntura Austral no publica números cerrados o completos, por lo tanto, todos los dossiers temáticos y ediciones especiales están abiertos al envío de trabajos por parte de todos(as) los(as) investigadores(as) interesados(as).
 - 29.5. Los trabajos enviados para estas ediciones deben seguir las mismas pautas que los otros envíos. Estos serán incluidos solo en una sección diferente de la revista en el momento del envío, y serán sometidos al mismo proceso de revisión ciega por pares.
30. Solo las contribuciones que cumplan **con todas las directrices establecidas por la revista serán consideradas para su evaluación.**

Lista de comprobación para la preparación de envíos

Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a comprobar que su envío cumpla todos los elementos que se muestran a continuación. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

1. La contribución es original y no está siendo evaluada para su publicación por otra revista. Si este no es el caso, se debe incluir una justificación en el campo “Comentarios al editor”;
2. Los archivos de envío fueron generados por un software de procesamiento de texto ampliamente utilizado y están en formato Microsoft Word, OpenOffice o RTF (no mayores a 2 MB). No se aceptarán documentos en ningún otro formato;
3. Se proporcionaron, siempre que fuera necesario, las URLs para las referencias.
4. El texto está en espacio 1,5; utiliza la fuente Times New Roman de 12 puntos; usa cursiva en lugar de subrayado (excepto en las direcciones URL); las tablas se generaron en el procesador de texto y están insertadas en el cuerpo del texto, no al final del documento como archivos adjuntos; las imágenes tienen su espacio de inserción indicado en el cuerpo del texto, en numeración secuencial entre corchetes ([Imagen 1], [Imagen 2], etc.) y se incluyen como documentos complementarios.
5. El texto cumple plenamente con los estándares de estilo, los requisitos bibliográficos y demás criterios y exigencias descritos en las [Directrices para los\(as\) Autores\(as\)](#), en la sección Acerca de la Revista;
6. En el caso de manuscritos que no se hayan depositado en servidores de preprint, la identificación de autoría del artículo fue eliminada del archivo y de la opción Propiedades en el software de procesamiento de texto, garantizando así el criterio de confidencialidad de la revista, de acuerdo con las instrucciones disponibles en [Asegurando la Evaluación Ciega por Pares](#);

7. Si los(as) autores(as) deciden depositar el manuscrito en un servidor de preprint simultáneamente con el envío para su evaluación en la revista, se comprometen a depositarlo en uno de los servidores aceptados por Conjuntura Austral;
8. Los(as) autores(as) aseguran que la existencia de conflicto de intereses de tipo financiero, comercial, político, académico y/o personal en relación con el manuscrito, así como cualquier apoyo material y/o financiero recibido para el desarrollo de este artículo, están claramente informados en el campo “Comentarios al editor”;
9. Los(as) autores(as) han completado correcta y completamente la [Carta al Comité Editorial](#), que será enviada como documento complementario al remitir su manuscrito;
10. Los(as) autores(as) son conscientes y están totalmente de acuerdo con la [Política de ética y buenas prácticas de publicación](#) adoptadas por la revista.

Aviso de derechos de autor/a

Los(as) autores(as) que publican en esta revista aceptan los siguientes términos:

- a. Los(as) autores(as) conservan los derechos de autor y otorgan a la revista el derecho a la primera publicación, con el artículo licenciado simultáneamente bajo la [Licencia Internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](#), que permite su uso, distribución y reproducción en cualquier medio, así como su transformación y creaciones a partir de él, siempre que se acrediten al(la) autor(a) y a la fuente originales. Además, el material no puede ser utilizado con fines comerciales y, si se transforma o se utiliza como base para otras creaciones, éstas deben distribuirse bajo la misma licencia que el original.
- b. Los(as) autores(as) están autorizados(as) a asumir contratos adicionales por separado, para la distribución no exclusiva de la versión del artículo publicada en esta revista (por ejemplo, publicar en repositorio institucional o como capítulo de libro), con reconocimiento de autoría y publicación inicial en esta revista.
- c. Los(as) autores(as) tienen permitido publicar, en los repositorios considerados por Conjuntura Austral, la versión preprint de los manuscritos enviados a la revista en cualquier momento antes o durante el proceso editorial, ya que esto puede generar cambios productivos, así como aumentar el impacto y la citación del trabajo publicado (Ver [El efecto del Acceso Abierto](#)).
- d. Los(as) autores(as) tienen el permiso y son incentivados(as) a publicar y distribuir online (en repositorios institucionales y/o temáticos, en sus páginas personales, etc.) la versión posprint de los manuscritos (aceptados y publicados), sin ningún período de embargo.
- e. *Conjuntura Austral: Journal of the Global South*, imbuida del espíritu de garantizar la protección de la producción académica y científica regional en Acceso Abierto, es signataria de la [Declaración de México sobre el uso de la licencia Creative Commons BY-NC-SA para garantizar la protección de la producción académica y científica en Acceso Abierto](#).