

# ESTUDIOS INTERNACIONALES

AÑO LIV

ENERO—ABRIL 2022

Nº 201

Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la  
Universidad de Chile

LA IDEOLOGÍA JUCHE EN LA REPÚBLICA POPULAR DE COREA

CONGRESO BRASILEÑO Y SU APROBACIÓN DEL PROTOCOLO DE  
ADHESIÓN DE VENEZUELA AL MERCOSUR

AUTÓCRATAS NUCLEARES: ESTRATEGIAS Y TRAYECTORIAS DE  
SUPERVIVENCIA POLÍTICA

JAPAN'S INTERNATIONAL COOPERATION TO LATIN AMERICA AND THE  
CARIBBEAN IN THE CHANGING DEVELOPMENT LANDSCAPE



---

Versión electrónica ISSN 0719-3769



# ESTUDIOS INTERNACIONALES

---

AÑO LIV • ENERO—ABRIL 2022 • N° 201

Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile  
Fundada por Claudio Véliz

---

Inscripción N° 48.402 • Todos los derechos reservados.

Revista del Instituto  
de Estudios Internacionales  
de la Universidad de Chile  
*Fundada por Claudio Véliz*

---

AÑO LIV • ENERO-ABRIL 2022  
N° 201

---



DIRECTOR

José Morandé Lavín

EDITORA

Andrea Sprovera A.

ASISTENTE EDITORIAL

Ignacio Sánchez G.

DIRECTORA DEL INSTITUTO  
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Dorotea López Giral

DIRECCIÓN:

Condell 249, Providencia.

Santiago, Chile

Teléfono: (56-2) 29772800

Mail: revista.iei@u.uchile.cl

## COMITÉ EDITORIAL



Dra. Ana Covarrubias Velasco  
El Colegio de México, México.

Ph.D. Andrés Malamud  
Universidad de Lisboa, Portugal.

Ph.D. Arlene Beth Tickner  
Universidad del Rosario, Colombia.

Dr. Daniel Morales Ruvalcaba  
Universidad Sun Yat-Sen, China.

Dr. Detlef Nolte  
The German Institute for Global and Area Studies (GIGA), Alemania.

Ph.D. Farid Kahhat  
Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú.

Ph.D. Gian Luca Gardini  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU), Alemania.

Dr. Jorge Schiavon Uriegas  
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Dr. Juan Luis Manfredi Sánchez  
Universidad de Castilla-La Mancha, España.

Dr. Luis Valenzuela Vermehren  
Universidad Católica de Temuco, Chile.

Dra. María Hermínia Brandão Tavares de Almeida  
Universidad de São Paulo, Brasil.

MA María Teresa Infante  
Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, Suiza.

Dr. Mario Federico Merke †  
Universidad de San Andrés, Argentina.

Dra. Miryam Colacrai  
Universidad Nacional del Rosario, Argentina.

Dra. Mónica Hirst  
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Dra. Paulina Astroza Suárez  
Universidad de Concepción, Chile.

Dr. Pedro Feliú Ribeiro  
Universidad de São Paulo, Brasil.

Dr. Tom Long  
Universidad de Warwick, Reino Unido.



# SUMARIO

## • ARTÍCULOS •

PAMELA MANCILLA AZARGADO

La búsqueda de autonomía internacional a través del desarrollo del pensamiento político: la Ideología Juche en la República Popular Democrática de Corea

*The search for international autonomy through the development of political thought: The Juche Ideology in the Democratic People's Republic of Korea* ..... 9

ANDRÉ LEITE ARAUJO Y KARINA LILIA PASQUARIELLO MARIANO

Política exterior basada en un corto plazo: la aprobación por el Congreso brasileño del Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur

*Short term foreign policy: The Protocol of Accession of Venezuela to Mercosur approval by the Brazilian Congress* ..... 37

CAMILO GONZÁLEZ Y CÉSAR NIÑO

Autócratas nucleares: estrategias y trayectorias de supervivencia política

*Nuclear Autocrats: political survival strategies and trajectories*..... 69

CARLOS DAVID ZAVARCE VELÁSQUEZ

Japan's international cooperation to Latin America and the Caribbean in the changing development landscape

*La cooperación internacional del Japón para América Latina y el Caribe en el cambiante panorama del desarrollo*..... 89

ÉTICA DE PUBLICACIÓN Y DECLARACIÓN SOBRE NEGLIGENCIA ..... 125

NORMAS DE ÉTICA Y PRÁCTICAS..... 131



# ARTÍCULOS



# La búsqueda de autonomía internacional a través del desarrollo del pensamiento político: la ideología Juche en la República Popular Democrática de Corea\*

The search for international autonomy through the development of political thought: the Juche ideology in the Democratic People's Republic of Korea.

Pamela Mancilla Azargado\*\*

## RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las bases epistemológicas de la ideología Juche como eje de la política exterior de la República Popular Democrática de Corea para alcanzar autonomía internacional. Esta propuesta teórico-práctica posee características únicas y emerge como alternativa al conocimiento producido desde Occidente. Fue instaurada en un período dominado por la lógica bipolar de la Guerra Fría y dio sustento al régimen de Kim Il Sung, convirtiéndose, hasta la actualidad, en el eje principal de la política exterior. Abordaremos cómo la idea de autonomía internacional se ve tensionada por la noción de poder y dominación en los términos de Michel Foucault, reflexionando sobre el desarrollo de esta ideología,

---

\* Este artículo es parte de la investigación de tesis doctoral para obtener el grado de Doctora en Estudios Americanos del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile.

\*\* Cientista Política con especialización en Relaciones Internacionales y Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad Alberto Hurtado, Magíster en Estudios Internacionales y Doctora (c) en Estudios Americanos especialidad Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile. Investigadora en Núcleo de Estudios Asiáticos-IDEA-USACH. Pamela. mancilla@usach.cl Número ORCID: 0000-0003-0844-5285. Recibido: 16 de marzo de 2021. Aceptado: 07 de marzo de 2022.

los principales aspectos del Juche y sus implicancias para los estudios internacionales.

**Palabras clave:** Corea del Norte – Juche – Pensamiento político – Autonomía internacional – Poder.

#### **ABSTRACT**

The objective of this paper is to analyze the epistemological bases of the Juche ideology as the axis of the foreign policy of the Democratic People's Republic of Korea to achieve international autonomy. This theoretical-practical proposal has unique characteristics and emerges as an alternative to the knowledge produced from the West. It was established in a period dominated by the Cold War bipolar logic and gave support to the regime of Kim Il Sung, becoming today the main axis of foreign policy. We will approach how the idea of international autonomy is stressed by the notion of power and domination in the terms of Michel Foucault, addressing the development of this ideology, the main aspects of Juche and its implications for international studies.

**Keywords:** North Korea – Juche – Political thought – International autonomy – Power.

## INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Terminada la Segunda Guerra Mundial, en el sistema internacional se dio inicio a una nueva etapa, la Guerra Fría (GF) de 1945 a 1991. El estudio de este período ha sido abordado como el enfrentamiento entre dos grandes potencias, Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), las cuales buscaban la expansión de las ideologías del capitalismo y comunismo, respectivamente.

En los estudios de GF se ha llegado al consenso general de que la política exterior de los Estados se veía determinada, en gran medida, por la adhesión a uno de los dos grandes bloques ideológicos. De esta manera, el rol que ejercían la Unión Soviética y muy especialmente Estados Unidos, como hegemón del sistema internacional, era decisivo al considerar las relaciones internacionales del período. Sin embargo, y opuesto a esta visión, en el lapso de tiempo considerado se produjeron contribuciones políticas y teóricas en otras partes del mundo.

En la presente investigación se pretende abordar cómo desde Asia se ha producido conocimiento propio, desafiando la idea del desarrollo eurocéntrico del mundo, según la cual Occidente ha sido el protagonista absoluto de la historia. Esta primacía de Occidente en los estudios

internacionales ha invisibilizado los aportes que se originan desde las zonas que históricamente han sido consideradas como parte de la periferia del mundo. En este sentido, sostenemos que desde la periferia se han generado aportes fundamentales para los estudios internacionales, los cuales no han sido estimados con la debida atención. Con estas afirmaciones no pretendemos establecer una oposición de contrarios entre lo que históricamente se ha considerado como Occidente y Oriente<sup>1</sup>, sino más bien reconocer el rol de Asia en la elaboración del pensamiento sobre lo internacional.

En este sentido, adherimos a lo postulado por John M. Hobson en su obra “Los orígenes orientales de la civilización de Occidente”, quien desafía uno de los supuestos básicos del eurocentrismo, el que Oriente ha sido –en sus palabras– “un espectador pasivo en el relato del desarrollo histórico del mundo, además de una víctima del poderío de Occidente,

---

1 Se utilizan en este apartado las categorías de “Occidente” y “Oriente” empleadas por los autores citados, para dar cuenta de la discusión, aún presente, en los estudios internacionales sobre la inclusión y relevancia de los aportes en estas distintas zonas geográficas y las connotaciones simbólicas e intelectuales que conllevan. En el presente artículo nos referimos a “Oriente”, en términos geográficos y específicos, a Asia.

destinada a cargar con él y, por lo tanto, debe quedar justamente al margen de la historia del progreso del mundo” (Hobson, 2004, pág. 21).

Hobson establece que ambas zonas se encuentran ligadas desde el año 500 e.v. y que, para el desarrollo de Occidente, el Oriente cumplió un rol fundamental, por lo que se busca la “negación eurocéntrica de la función de Oriente como sujeto agente” (Hobson, 2004, pág. 22).

Sin embargo, esta invisibilización fue potenciada por una oposición de contrarios establecida por la visión del orientalismo. Este término fue acuñado por Edward Said en su obra que llevaba el mismo nombre, “Orientalismo”, de 1978, según la cual se establece una jerarquía en que la civilización occidental se encuentra en una posición de superioridad. Lo distinto a Occidente se consideraba “un otro”, de esta manera se caracterizaba a Oriente con atributos tales como irracional, supersticioso, bárbaro, emocional, despótico y caótico, mientras Occidente era racional, científico, civilizado, sensato, democrático y ordenado. Esta visión orientalista también puede verse en la obra de Karl Marx quien, a pesar de criticar el capitalismo, consideró a Occidente como el sujeto histórico por excelencia, el que contaba con un grado de desarrollo del que carecía Oriente. Le posicionaba, entonces,

como el real protagonista de la historia. Por su parte, Young Chul Chung (2005) señala que el principal problema de la visión orientalista es que no reconoce el relativismo cultural, ya que desestima la historia del “Otro” (Chung, 2005, pág. 2). Esto lleva a la reproducción de información en un marco predeterminado con concepciones preexistentes. Y así no es posible la generación de nuevo conocimiento, lo que atenta directamente contra el objetivo de los investigadores dedicados a los estudios internacionales.

Esta postergación o invisibilización de los enfoques producidos fuera de la corriente principal en la historia y en el desarrollo del pensamiento internacional, ha llevado a que las teorías que surgen de Asia no hayan sido consideradas con la relevancia necesaria, ya que son analizadas desde la perspectiva predominante.

Reconocemos la conexión que existe entre el conocimiento y el contexto específico desde el que surge, por lo que la Teoría Crítica resulta útil a los propósitos de esta investigación en tanto busca presentar una alternativa a los enfoques dominantes, ya que como sostiene Sanahuja (2017), en su sentido ontológico “desnaturaliza” las estructuras, agentes y conceptos que constituyen el sistema internacional, proponiendo nuevas ontologías del poder, mientras

que en su sentido normativo vincula la epistemología y ontología, buscando desenmascarar “el papel que tienen las teorías tradicionales para sostener un orden internacional que perpetúa relaciones de dominación y exclusión y, por otro, se configura como teoría para la transformación social” (Sanahuja, 2017, pág. 160). Es por esto que nos proponemos estudiar las bases epistemológicas de un pensamiento político que surge desde Asia y específicamente de la República Popular Democrática de Corea (RPDC), orientado a su propósito de política exterior de alcanzar autonomía internacional y que se constituye como una alternativa distinta al pensamiento del *mainsstream* de Relaciones Internacionales.

Un aspecto importante a tener en cuenta es que el desarrollo político de la península coreana se encuentra definido, en gran medida, por su ubicación geográfica y por el rol que las grandes potencias ejercieron, desde la dominación japonesa, de 1910 a 1945, al papel de Estados Unidos y la Unión Soviética finalizada la Segunda Guerra Mundial. Estos Estados determinaron la división de la península. Lo anterior influyó en las dos Coreas y potenció aquella búsqueda por ejercer una política independiente en ambos lados del paralelo 38°.

Postulamos que el Juche es el factor central para comprender la

búsqueda de autonomía internacional, pues a través de este pensamiento se da sustento teórico e ideológico al desarrollo de la política norcoreana en sus distintas dimensiones: política, económica y militar. Así, las diversas decisiones de política exterior se ven justificadas por esta ideología, entre las que destaca el desarrollo de su programa nuclear. Por ende, para entender el rol de la RPDC en el sistema internacional es necesario estudiar cómo la articulación de la ideología Juche es central en la búsqueda de autonomía internacional y de qué manera esta se ve determinada por la noción de poder. Para ello utilizaremos los supuestos epistemológicos y las categorías analíticas de Michel Foucault, lo que nos permitirá comprender la tensión entre autonomía, poder y dominación, y así entender la forma en que esta se articula en la ideología del Juche.

De esta manera, la pregunta de investigación de este artículo es: ¿De qué manera el desarrollo de un pensamiento político propio, constituido en la ideología Juche, ha servido al propósito de autonomía internacional de la política exterior de la República Popular Democrática de Corea?

Como hipótesis planteamos que la ideología Juche ha servido al propósito de autonomía internacional, objetivo central en la política exterior de la RPDC, expresándose a través

de tres aspectos fundamentales. En primer lugar, debido al desarrollo de la identidad coreana, el fomento de lo coreano ha servido como sustento para la instauración de una ideología basada en el nacionalismo y en la cultura local, rechazando lo extranjero. En segundo lugar, el culto a la personalidad le ha permitido legitimar

al régimen Kim desde su llegada al poder. Finalmente, la capacidad de adaptación del Juche le ha permitido adecuarse a los cambios producidos en el sistema internacional desde el período de Guerra Fría hasta la actualidad.

### ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES

La bibliografía de Relaciones Internacionales en el período de Guerra Fría ha sido definida principalmente por el enfrentamiento de las dos grandes potencias EE.UU. y URSS, dejando relegado el rol de los países de la periferia. Para el contexto histórico, seguimos lo planteado por Odd Arne Westad (2005), para quien la idea de que la GF no pertenecía al sur estaba errada. El conflicto de Guerra Fría no solo se produjo en los Estados centrales del sistema internacional, sino que también se vio expresado en aquellos que se encontraban fuera del centro político, a través de lo que Westad denominó la “Guerra Fría Global” (GFG), esta visión indica que las características del enfrentamiento de GF se reproducían también en los Estados de la periferia, tanto en su política interna como externa.

En relación al concepto de ideología, haciendo una revisión, Antonio Ariño (1997) concluye que este se

articula en torno a cuatro procesos de las sociedades, los cuales corresponden a: “la necesidad de conocimiento fiable; la necesidad de legitimación de una dominación que no puede basarse ya en la fuerza descartada ni en apelación a la divinidad; la necesidad de movilización simbólica para la acción social, y la comprensión de la pluralidad de universos simbólicos propia de las sociedades complejas” (Ariño, 1997, pág. 201).

Reconociendo la complejidad de la noción de ideología, hemos optado por abordarla desde su función como fuente de *capability*<sup>2</sup> en relaciones internacionales, de esta manera los Estados pueden optar por seguir una ideología determinada en su interacción con otros Estados, de manera de proyectar sus creencias internas

2 Este término se utiliza en el análisis del poder y hace referencia a la capacidad de un actor, en este caso la capacidad del Estado.

hacia el sistema internacional. En palabras de Evans y Newnham (1998), una ideología puede ser considerada como un conjunto de postulados sobre el comportamiento y los sistemas sociales, que en el ámbito político asumen la forma de doctrinas. Así, una ideología política puede ser definida como un conjunto de supuestos doctrinales sobre el pasado, el presente y el futuro de un sistema político, lo que incluye al sistema internacional y al sistema mundial (Evans & Newnham, 1998, pág. 236). Una ideología, por lo tanto, puede ser descriptiva como prescriptiva, es decir, puede dar cuenta de los valores existentes de una sociedad previos a una elaboración teórica intencionada y/o puede buscar querer inculcar ciertos valores determinados hacia un conjunto de individuos.

No es nuestro propósito aquí discutir sobre las acepciones negativas ligadas al concepto de ideología, pero sí debemos mencionar brevemente que la idea de ideología se ha usado con una carga negativa para deslegitimar el discurso de otro actor. En este sentido, un discurso ideológico se vuelve irracional y poco objetivo. Históricamente se le ha atribuido al régimen norcoreano, encarnado en la familia Kim, atributos de irracionalidad, volviéndose un actor internacional impredecible, dominado por una ideología que puede generar un

accionar peligroso para el conjunto del sistema internacional.

La noción de pensamiento político en los estudios internacionales se sustenta y asocia directamente al promulgado e implementado por los líderes políticos. De esta manera, el estudio sobre las características de aquellos en el poder se presenta como un aspecto fundamental a desarrollar. Es por esto que entendemos a la ideología Juche como parte central del pensamiento político de Kim Il Sung y abordaremos cómo fue implementado.

Este pensamiento es producido desde la periferia, cumpliendo con los criterios definidos por Eduardo Devés, quien afirma que para la existencia de un pensamiento periférico se deben identificar cinco aspectos: i) debe articularse al interior de una sociedad, teniendo como punto de referencia a otra, buscando imitarla o diferenciarse de la misma; ii) se constituye en la tensión entre “querer ser-como-el centro” y el querer ser-nosotros-mismos; iii) busca la transformación estructural de una sociedad; iv) emerge en la época moderna, y v) se articula sobre argumentos sobre el querer ser como el centro y querer ser nosotros mismos (Devés, 2012, pág. 30).

## LA TENSIÓN ENTRE AUTONOMÍA INTERNACIONAL, PODER Y DOMINACIÓN

La autonomía internacional es central en la política exterior de la República Popular Democrática de Corea. En efecto, su búsqueda explica la formulación por parte de Kim Il Sung de la ideología Juche. El poder ha tensionado históricamente el ejercicio de la política exterior al interior de la península coreana, lo que ha provocado que se intentase escapar a esta dominación. Desde la RPDC esto se ha hecho a través de la ideología Juche. Para entender esta búsqueda de autonomía internacional, consideramos que la noción de poder en los términos expresados por Michel Foucault resulta de gran utilidad a los propósitos de la investigación.

El poder –para Foucault– se entiende como una relación asimétrica de dominación, en la que una parte la ejerce y otra parte la recibe, pudiendo establecerse en esta dinámica las figuras de dominante y subyugado. Estas asimetrías penetran todos los ámbitos de la sociedad y determinan la manera en que las relaciones sociales se establecen. Así, para que el poder exista, debe haber una situación de dominación. Si esto no fuese así, el poder no existiría, ya que no sería un “artefacto” necesario. El poder se encuentra inmerso en las dinámicas sociales y no es una entidad ajena a su estructura: “[...]

las relaciones de poder se encuentran profundamente arraigadas en el nexo social, y no constituyen ‘por encima’ de la sociedad una estructura suplementaria con cuya desaparición radical quizá se pudiera soñar (Foucault, 1988, pág. 17). El poder en sí no es sinónimo de represión ni violencia manifiesta. En este sentido, es importante considerar lo afirmado por Byung-Chul Han, autor coreano-alemán, sobre los postulados de Foucault:

“En realidad, la represión solo representa una forma del poder, a saber, una forma con una intermediación pobre o carente de intermediación. Pero el poder no se basa en la represión” (Han, 2017, págs. 54-55).

Desde la perspectiva de Foucault, los mecanismos de poder son múltiples y pueden ser sutiles. En efecto, el poder también tiene una capacidad productiva. “De hecho, el poder produce; produce realidad; produce ámbitos de objetos y rituales de verdad. El individuo y el conocimiento que de él se puede obtener corresponden a esta producción” (Foucault, 2006, pág. 198).

Han afirma que Foucault lo que hace es liberar el poder “de la

angostura de la prohibición o de la coerción” (Han, 2017, pág. 57). Sin embargo, y como veremos, el poder bajo el régimen norcoreano sí se entiende en un sentido represivo, ya que existe un sistema de control constante hacia los ciudadanos y todo aquel que se opone a lo que el régimen propugna, experimenta esta represión por parte del Estado.

La autonomía se busca porque existen formas de dominación en el sistema internacional, expresadas en la balanza de poder que Corea del Norte ha intentado desafiar. Foucault entiende la dominación como una: “estructura global de poder cuyas ramificaciones y consecuencias pueden encontrarse, a veces, hasta en la trama más tenue de la sociedad. Pero es, al mismo tiempo, una situación estratégica más o menos adquirida y solidificada en un enfrentamiento de largo alcance histórico entre adversarios” (Foucault, 1988, pág. 20).

La asimetría de poder ha llevado a que el régimen norcoreano desarrolle una alternativa, el Juche, ideología que a su vez debe ser entendida en dos sentidos, primero como producto de las lógicas de dominación externas, derivadas de lo internacional y, en segunda instancia, como un productor de lógicas de dominación a nivel interno, en el ámbito nacional. Se produce, por lo tanto, un sistema de dominación tanto externo como interno.

Es fundamental observar que como el poder no es un ente estático, porque es capaz de transformarse y adaptarse, no solo puede verse expresado en las estructuras normativas legales, sino que también puede ser normalizado por parte del conjunto de la sociedad. En este sentido y directamente relacionado con el poder se encuentra el discurso que ejerce un rol central, en sus palabras: “supongo que en toda sociedad la producción del discurso está –a la vez– controlada, seleccionada y redistribuida por un cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar los poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad” (Foucault, 1970, pág. 14).

Estos procedimientos de control –según Foucault– son tanto externos como internos<sup>3</sup>. Nos dedicaremos aquí a tratar los externos, los cuales corresponden a: la palabra prohibida, la separación de la locura y la razón, y la voluntad de la verdad. El autor establece que los dos primeros derivan hacia el tercero “porque cada vez más él intenta tomarlos a su cargo, para modificarlos y, a la vez, fundamentarlos” (Foucault, 1970, pág. 23), y porque los dos primeros se hacen cada vez más frágiles. Así, la

<sup>3</sup> Los cuales son los controles ejercidos por los propios discursos y corresponden a: el comentario, el autor y la organización de las disciplinas. Ver: Foucault, 1970.

palabra prohibida corresponde a lo que no se puede mencionar, lo que es tabú. Y si pensamos en la RPDC, el discurso que atenta contra la legitimidad del régimen se convierte en palabra prohibida. En este sentido, bien difundida ha sido, por parte de los detractores, la existencia de campos de concentración y trabajos forzados para quienes manifiesten su oposición a la dinastía Kim<sup>4</sup>. La palabra prohibida es un aspecto presente en los regímenes totalitarios donde la disidencia es combatida tanto a través de la violencia explícita como de la simbólica, en la que el discurso oficial define qué es posible y qué se encuentra fuera de lo aceptado.

La oposición entre la locura y la razón es una forma de excluir y rechazar los discursos de aquellos que eran considerados locos, lo que fue especialmente notorio en la Edad Media, donde la locura se asignaba como una forma de exclusión a sujetos a quienes no se les validaba. Por lo tanto, se buscaba eliminar de la sociedad todo lo que era contrario a la razón. Este procedimiento de

control se puede notar en el discurso que se ha desarrollado en el ámbito internacional hacia el régimen norcoreano, al que se le ha asignado características de irracionalidad, debido a la impredecibilidad de sus líderes.

Finalmente, se encuentra la voluntad de verdad, lo que corresponde al plano del saber y tiene que ver con la diferenciación entre lo verdadero y lo falso, y lo cual se define por las relaciones de poder. En palabras de Foucault: “esta voluntad de verdad, como los otros sistemas de exclusión, se apoya en una base institucional que está, a la vez, reforzada y acompañada por una densa serie de prácticas como la pedagogía, el sistema de libros, la edición, las bibliotecas, las sociedades de sabios de antaño, los laboratorios actuales” (Foucault, 1970, pág. 22). La verdad se institucionaliza y esto lo podemos ver expresamente en la RPDC a través de la difusión de una educación articulada con el fin específico de legitimar al régimen. El discurso articulado a través del Juche tiene la intención de que el poder se legitime, interna y externamente.

Foucault distingue además otros procedimientos de control de los discursos, los cuales se encuentran interrelacionados y corresponden a: el enrarecimiento del discurso, el ritual, las sociedades de discurso, las doctrinas y la educación. Respecto

4 En relación a esto es destacable la narración de Kang Chol Hwan en su obra “Los acuarios de Pyongyang”, en la cual relata su historia y la de su familia como detenidos políticos en el campo de concentración Yodok, ubicado a 110 kilómetros de Pyongyang. En esta se abordan los castigos y precariedades por las que los detenidos debían pasar, las cuales incluían escasez extrema de alimentos, castigos corporales y tortura.

del enraizamiento, se establece que el discurso no es accesible para todos. En sus palabras, “no todas las partes del discurso son igualmente accesibles e inteligibles; algunas están claramente protegidas (diferenciadas y diferenciadas), mientras que otras aparecen casi abiertas a todos los vientos y se ponen, sin restricción previa, a disposición de cualquier sujeto que hable” (Foucault, 1970, pág. 39). Esto quiere decir que la totalidad del discurso no es accesible a todos los individuos a los que se dirige. En el discurso desarrollado por las autoridades de la RPDC existen espacios de ambigüedad intencionada, los que –como se abordará– son parte de una estructura mítica que constituye a la ideología Juche.

Respecto del ritual, este se entiende como los elementos adicionales que acompañan al discurso mismo, como lo pueden ser gestos, comportamientos y circunstancias; es la “puesta en escena del discurso”, esto es un aspecto central de la ideología del Juche, la cual posee una maquinaria simbólica de gran impacto y difusión.

Las sociedades de discurso son aquellas que articulan y difunden discursos, pero de manera cerrada, “distribuyéndolos según reglas estrictas y sin que los detentadores sean desposeídos de la función de distribución” (Foucault, 1970, pág. 41). No consideramos que esto se adecue

a lo que sucede en la RPDC. Sin embargo, la doctrina –al contrario de las sociedades de discurso– tiende a la difusión de un conjunto determinado de discursos:

La doctrina vincula a los individuos a ciertos tipos de enunciación y como consecuencia les prohíbe cualquier otro; pero se sirve, en reciprocidad de ciertos tipos de enunciación, para vincular a los individuos entre ellos y diferenciarlos por ello mismo de los otros restantes. La doctrina efectúa una doble sumisión: la de los sujetos que hablan a los discursos, y la de los discursos al grupo, cuando menos virtual, de los individuos que hablan (Foucault, 1970, pág. 44).

Finalmente, la educación resulta un medio para que los individuos puedan acceder a los discursos. como afirma Foucault, “todo sistema de educación es una forma política de mantener o de modificar la adecuación de los discursos, con los saberes y los poderes que implican” (Foucault, 1970, pág. 45). El sistema educacional es clave para la legitimación del régimen norcoreano; los individuos reciben una extensa formación ideológica desde muy temprano para asegurar su fidelidad.

El régimen norcoreano vincula el poder con un aparato represivo diseñado para perpetuar el sistema interno y articular su política exterior. En este sentido, postulamos que la noción de poder es central al observar la

búsqueda de autonomía que ha realizado la RPDC y debe, por lo tanto, ser un elemento central en el análisis.

## PENSAMIENTO DE KIM IL SUNG: LOS INICIOS DEL JUCHE

El concepto de Juche ha sido objeto de múltiples definiciones, las cuales lo caracterizan como “independencia”, “autonomía” (Frank, 2014) “autarquía” (Byman & Lind, 2010) y más comúnmente “autosuficiencia” (French, 2007). Como tal, apunta a la idea de que el coreano es el propio dueño de su destino y apela a ese sentimiento. La primera vez que fue mencionado por su creador, Kim Il Sung, fue en 1955 en su discurso llamado “Sobre la eliminación del dogmatismo y el formalismo y el establecimiento del Juche en el trabajo ideológico”<sup>5</sup> frente a un grupo de agitación y propaganda del Partido del Trabajo de Corea (PTC). En este discurso, Kim Il Sung se preocupa por lo que considera algunas deficiencias en relación al trabajo ideológico del PTC, lo que principalmente se debía a la falta de Juche. En sus propias palabras:

Hasta ahora no hemos tomado medidas para un estudio sistemático de la historia de nuestro país y nuestra cultura nacional. Han pasado diez años desde la liberación y, sin embargo, no hemos podido abordar el asunto con energía. Lo hemos conducido solo de manera aleatoria o perdida. Antes teníamos pocos cuadros, pero ahora tenemos académicos, fondos y materiales, y tenemos las condiciones suficientes para conducirlo. Esto es bastante posible si solo haces un buen estudio y organizas el trabajo. Se debe hacer todo lo posible para desenterrar nuestros legados nacionales y llevarlos adelante. Es cierto que debemos ser activos en aprender de lo que es progresivo a nivel internacional. Pero debemos desarrollar nuestras propias cosas buenas al mismo tiempo que introducimos una cultura avanzada. De lo contrario, nuestra gente perderá la fe en su propia capacidad y se convertirá en una persona sin

5 Traducción desde el inglés: On eliminating dogmatism and formalism and establishing Juche in ideological work

carácter que solo intentará copiar de los demás (Kim I. S., 1955).

Se destaca acá la necesidad de comprender lo que es propiamente coreano, y mantener esto como un aspecto central mientras se avanza hacia el progreso. Kim manifiesta la importancia de aprender de los aspectos centrales de la experiencia soviética, de su “esencia” sin imitar los métodos o la forma de la misma. Es por esto que destaca la importancia de conocer la historia de Corea y tomar en consideración la cultura y las tradiciones del país, ya que si no es hecho de esta manera se producen errores dogmáticos que dañarían la causa revolucionaria. Afirma que el marxismo-leninismo no es un dogma sino una guía para la acción y una teoría creativa que muestra su firmeza cuando es aplicada considerando las especificidades de cada país. Es por esto que establece que el patriotismo y el internacionalismo son inseparables. Esta ideología se posicionaría por sobre otros sistemas de pensamiento como el marxismo, a pesar de sustentarse en la corriente del marxismo-leninismo ya que es una aplicación creativa del mismo (French, 2007).

Para abordar la ideología Juche debemos comprender cómo se articuló el pensamiento político de su creador, Kim Il Sung. Es posible notar que desde los inicios de su carrera política, la búsqueda de autonomía

para Corea ocupó un lugar central de su pensamiento (Koh, 2014). En octubre de 1945 fue elegido Primer Secretario de la Oficina Central del Partido Comunista de Corea del Norte, momento a partir del que comenzó a promover relaciones amistosas con países “hermanos”, aludiendo a la cercanía ideológica, y especialmente con la Unión Soviética. Esta relación se fue afianzando en beneficio del régimen norcoreano, así en un mensaje de Stalin dirigido a Kim con fecha 18 de marzo de 1950, el régimen soviético accede frente a una solicitud previa por parte de la RPDC de equipos, materiales y especialistas de la URSS. De igual manera accede a proporcionar armas, municiones y equipo técnico para el Ejército Popular de Corea (Stalin, 1950). Así en una conversación de ese mismo año, entre Stalin, Kim Il Sung y Pak Heon-yeong, discuten sobre la situación de la economía norcoreana y la relación de cooperación entre ambos Estados. En esta conversación se plantean cuestiones sobre qué es lo mejor para el desarrollo del país y cuáles son los intereses soviéticos (Stalin & Kim, 1950). Esta relación de cooperación muestra la intención de Kim de establecer alianzas que tenían como articulación primaria el aspecto ideológico.

Es importante mencionar que a pesar de que el Juche fue anunciado muy tempranamente, su forma más refinada se articuló a partir de

la década de los setenta, esto porque haber intentado una separación radical del marxismo-leninismo podría haber llevado a una ruptura con la URSS y –como ya fue expuesto– esto era uno de los lazos que Kim buscaba potenciar, principalmente por la situación de dependencia respecto de la ayuda soviética prestada.

La ideología Juche fue sistematizada por Kim Jong Il (Shinn, 1983). En su discurso *On the Juche Idea*, de 1982, da cuenta del desarrollo histórico de la ideología y el rol central que ejerce el individuo coreano. En sus palabras: “la idea Juche planteó la cuestión fundamental de la filosofía al considerar al hombre como el factor principal y elucidó el principio filosófico de que el hombre es el dueño de todo y decide todo” (Kim J. I., 1982, pág. 8).

Suk Hi Kim (2011) sostiene que fue Kim Jong Il quien transformó el Juche de una ideología nacionalista dominante a una ideología de culto “al no ser un soldado, un estadista o un economista, el papel de Kim Jong Il era interpretar y hacer propaganda de la ideología Juche y supervisar los asuntos culturales. Como no le rendía cuentas a nadie, excepto a su padre, Kim Jong Il hizo del juche un artículo de fe en lugar de una guía para

practicar todos los asuntos” (Kim S. H., 2011, pág. 16).

El Juche, como ideología, se ha construido en base a distintas tradiciones de pensamiento y tiene múltiples aspectos que le hacen único, que explican su pervivencia en el tiempo y las cuales han servido para la construcción de lo que denominaremos “estructura mítica del Juche”. Esta armazón se estructura en torno a concepciones incompletas sobre la realidad de la política norcoreana, lo que ha contribuido al crecimiento de un mito especialmente en torno a un aspecto de la ideología: el culto al líder. La formación de este mito se debe, en gran parte, a que hemos recibido imágenes parciales de la realidad norcoreana, en las cuales los aspectos simbólicos y estéticos tienen una importancia central como los grandes desfiles cuidadosamente orquestados para exponer el poderío militar, grandes ejercicios de coordinación de cientos de norcoreanos, e imágenes del líder hablándole a la multitud. Esto ha ayudado a crear una visión parcial y distorsionada del régimen norcoreano. Sin embargo, es importante entender que existen otras dimensiones relevantes a considerar y que permiten obtener un panorama más completo del desarrollo del pensamiento político de la RPDC.

## DESARTICULANDO LA ESTRUCTURA MÍTICA DEL JUCHE

A continuación presentamos dos aspectos que están en las bases de este pensamiento y que le configuran. El primero corresponde al Juche y su relación con el movimiento religioso llamado Cheondogyo, ambos comparten lineamientos similares como su visión sobre el hombre en el mundo. El segundo es su relación con el confucianismo y cómo sus principios son bases para articulación de la ideología.

### *Juche y Cheondogyo*

La religión Cheondogyo o el chondoísmo, emergió del movimiento Donghak en el siglo XIX, posteriormente, en 1905, su nombre pasó a ser Cheondogyo. Se origina desde la península coreana y es la religión que se instaló desde antes de la fundación de la RPDC hasta la actualidad y que los líderes norcoreanos siguen proclamando. Esto se explica debido a que existe una conexión entre Juche y este movimiento religioso, ya que las ideas que proclaman tienen un alto grado de similitud. Siguiendo lo planteado por Sergei O. Kurbanov (2019) uno de los principales elementos en los cuales coinciden tiene que ver con la posición del ser humano en el mundo. Tanto para el Juche como para el movimiento religioso, los humanos se encuentran en el centro del universo y son capaces de cambiar el mundo de acuerdo a sus necesidades,

lo que se refleja en la frase “*in-nae-chon*” o “el hombre es el cielo”, esto plantearía una unidad entre la divinidad y el ser humano, lo que lo convierte en un ente creador y transformador de la realidad.

La segunda similitud según Kurbanov corresponde a lo relacionado al desarrollo social. Para Cheondogyo este significa la creación de un paraíso en la tierra, mientras que para el Juche la sociedad que se aspira construir, bajo el nombre del socialismo, ha recibido también el nombre de paraíso, como una situación futura e ideal. La tercera similitud es que comparten la percepción de su importancia para la humanidad, en palabras de este autor:

Juche, la ideología proclamada, es el verdadero modelo para la felicidad humana y, por tanto, necesita ser distribuida por todo el mundo. De manera similar, Cheondogyo requiere que sus creyentes se comprometan a “difundir la virtud” de su teología en todo el universo para que las personas de todo el mundo puedan conocer la verdad del Dios celestial (Kurbanov, 2019, pág. 300).

Adicionalmente, ambos miden el tiempo de manera similar, ambos poseen calendarios propios. Consideremos que desde el 8 de julio de 1997

la RPDC tiene un calendario Juche, según el cual la nueva era norcoreana comenzó en 1912, año del nacimiento de Kim Il Sung. De igual manera, Cheondogyo tiene su propio calendario llamado “Podeok”, el cual sitúa el inicio del tiempo en el año 1806, es decir desde el nacimiento de Choe Je-u, fundador del original Donghak. Finalmente, la última y quizás más relevante comparación tiene que ver con la práctica del Cheondogyo en la República de Corea (RDC) y la incorporación de “ideas Juche” en esto. Lo anterior se reflejaría en que tanto la RPDC como la RDC enfatizan la necesidad de independencia y defensa nacional, de independencia económica, la unificación pacífica de la península y la importancia de Dangun en la fundación del Estado coreano (Kurbanov, 2019). Esta relación con la religión permite entender uno de los aspectos principales de la estructura mítica del Juche, su capacidad para sobrepasar el ámbito político y posicionarse en una esfera superior. En otras palabras, la ideología responde a un llamado superior, que no puede ser pasado por alto por los individuos inmersos en este sistema dominante de creencias. El hombre en tanto individuo, como ser divino, es transformador de la realidad y el Juche es el medio a través del cual estos cambios se articulan.

### *Juche y confucianismo*

La ideología Juche además, ha incorporado elementos del confucianismo, el cual debe ser entendido como el sistema de creencias políticas y morales ligado a las enseñanzas de Confucio<sup>6</sup>. Los valores de este sistema promovían la armonía social y “un espíritu nacional que se interconecta con un espíritu asiático más amplio que se remonta a una serie de libros antiguos conocidos colectivamente como los clásicos chinos o confucianos” (French, 2007, pág. 38).

La influencia del confucianismo puede ver vista a lo largo de toda la península y pre división de la misma. Es decir, se encuentra presente tanto en la RPDC como en la República de Corea. El confucianismo es parte esencial de lo que se han denominado los “valores asiáticos”, una serie de atributos con los que se ha caracterizado a las sociedades asiáticas. Dentro de estas características destaca el colectivismo, el individuo existe como parte de la sociedad y la sociedad como parte del individuo. En este sentido existe una armonía y no hay espacio para el individualismo, en tanto el sujeto comprende que su accionar impacta directamente en el resto de la sociedad. Esto es utilizado por parte del régimen norcoreano. En palabras de Paul French: “El uso

6 Pensador chino quien vivió entre los años 551 y 479 antes de la era cristiana.

de Confucio permite que el régimen refuerce un sentido de pertenencia nacional –que combina el Juche y las nociones marxista-leninistas de la lucha de clases, así como las nociones maoístas de restauración nacional– para mantener el orden social” (French, 2007, pág. 39). El Juche busca reforzar este sentimiento de pertenencia y compromiso con la sociedad.

Sin embargo, y a diferencia de lo que sucede con el Cheondogyo, en la RPDC no se incentiva ni promueve el estudio del confucianismo. Debemos

entender esto porque en las raíces del pensamiento de Kim Il Sung se encuentran las bases del confucianismo y es así –articulado en la forma del Juche– como se presenta al resto de la sociedad. Es por esto que sostenemos que mostrar el grado de influencia que ejerce el confucianismo dentro de la ideología Juche, podría dismantelar su estructura mítica y atacar sus propias bases. Sería reconocer la importancia de la influencia extranjera y así minar lo construido en torno a lo tradicionalmente coreano.

## CREACIÓN Y FOMENTO DE UNA IDENTIDAD COREANA

La palabra Juche, como fue mencionado previamente, ha recibido múltiples definiciones y en el centro de su conceptualización está la idea de que el individuo es el dueño de su destino. Para impulsar esta noción, el Juche apunta a los valores tradicionales de la sociedad coreana, lo que está relacionado directamente con las bases del confucianismo, pero también constituye una forma propia de establecer un sistema de creencias y pautas de comportamiento específicas. Esto es lo que hemos identificado como la intención de la ideología Juche de construir y fomentar una determinada identidad coreana, la cual sirve como un refuerzo a la ideología y le otorga sentido a los ciudadanos.

De esta manera, el nacionalismo tiene un rol central en el Juche.

Influyente en el desarrollo del espíritu nacionalista a lo largo de toda la península fue el aporte realizado por Sin Chaeho, activista en la independencia coreana, quien desarrolló la idea del Minjok o nacionalismo étnico coreano, que postula la idea de una identidad definida en términos raciales. En su trabajo se encuentra presente la noción de autonomía como independencia del pueblo coreano con respecto a la dominación japonesa. De acuerdo a Robinson (1986) es él quien da forma al léxico que guiaría los debates nacionalistas posteriores: “Sin quería inculcar en el pueblo coreano una conciencia de

autonomía “chuch'esong” (Robinson, 1986). Sin embargo, destacamos que fue Kim Il Sung quien dio una forma definida a la ideología Juche.

Como ya hemos visto, Kim Il Sung recalcó desde tempranamente la importancia de conocer la historia coreana, con especial énfasis en la historia de la revolución coreana y de episodios históricos como el movimiento del 10 de junio o movimiento Yuksip, que tuvo lugar en 1926, momento en que en el funeral del emperador Yunghui –el último de la dinastía Joseon–, un grupo de estudiantes manifestó su oposición a los japoneses, vociferando: “Larga vida a la independencia coreana” (Kim C. S., 1998). Así, el proceso independentista debe ser conocido por toda la sociedad y reconocer su importancia.

En este sentido, resulta relevante considerar el rol que cumple la noción de civilización. La identidad coreana no responde tan solo al marco del Estado nación, como podría ser el caso de otros cuerpos ideológicos, sino que emerge de un pueblo que se considera como el punto de partida de la humanidad a través del Mito

de Dangun<sup>7</sup>. Esto explica y refuerza su intención de querer perseguir autonomía a nivel internacional.

Los valores que se promueven a través del Juche corresponden a aquellos ligados al patriotismo, así la unidad con la nación cumple un rol central. Esto porque –como sostiene Byung Chul Koh (2014)– el “renacimiento del orgullo nacional coreano era un requisito previo para la tarea de construir una nación” (Koh, 2014, pág. 768). Se hizo necesario fomentar este sentimiento de orgullo del coreano, de manera que se articuló de forma intencionada la idea de poner siempre primero a la nación, lo que se logró a través del Juche.

La identidad del individuo se articula en razón a su pertenencia a la

<sup>7</sup> (Dangunsinhwa): Esta historia es parte de la mitología coreana y narra el inicio del primer reino presente en la península. Según la historia, Hwanung descendió hasta la cima del monte Taebaek donde se encontraba el árbol del Altar Sagrado. A ese lugar se le llamó Ciudad Sagrada. Por ese entonces había un oso y un tigre que vivían en la misma cueva y le pedían constantemente a Hwanung ser convertidos en personas, quien un día les dijo que si comían Ajenjo y ajo sin ver la luz del sol durante cien días, podrían convertirse en humanos, el tigre no lo logró, pero el oso sí y se convirtió en una mujer llamada Ungnyeo, que literalmente significa mujer oso. Ungnyeo quería casarse pero no tenía con quien, por lo que Hwanung se casó con ella y tuvieron un hijo quien recibió el nombre de Dangun Wanggeom, quien estableció una ciudad en Pyongyang y puso por nombre a su nación Joseon.

sociedad, así todo lo que es se encuentra relacionado a la prosperidad y bienestar del conjunto social. Se busca provocar una reacción

emocional de parte del Juche, lo que se logra en gran medida.

## SISTEMA SURYONG: FUENTE DE LEGITIMIZACIÓN DE LA DINASTÍA KIM

El Juche se encuentra en la intersección entre el conocimiento y el poder. Aquí está quizás el aspecto que más ha despertado interés académico y de la opinión internacional, el relacionado a cómo el Juche ha servido al propósito de perpetuar el poder de la familia Kim a través del sistema Suryong (Gran Líder), el cual posicionaba a Kim Il Sung como el “Sol de la nación” (Byman & Lind, 2010), que se encuentra compuesto por la sucesión hereditaria del poder y por el culto a la personalidad. Este ha sido objeto de múltiples críticas, como lo expone Young Chul Chung:

El sistema político Suryong se interpreta como una búsqueda de poder absoluto por parte del individuo y la sucesión hereditaria de poder se entiende como la decisión de Kim de no repetir las experiencias de los Estados socialistas, en particular, la historia posterior a la muerte del ataque de Stalin y Khrushchev al régimen estalinista (Chung, 2005, pág. 8).

Es importante tener presente que la idea del culto a la personalidad

como aparato de legitimización y control social no corresponde a un invento norcoreano, existen antecedentes previos. Sin embargo ninguno ha sido articulado como en la RPDC, como sostiene French: “aunque otros cultos importantes de la personalidad en el mundo socialista han sido similares a los de Corea del Norte, podría decirse que ninguno ha sido tan total y completo como en la RPDC, o ha tenido justificaciones teóricas tan flagrantes como las consagradas en Juche” (French, 2007, pág. 48).

En torno a las vidas de Kim Il Sung y Kim Jong Il se han generado mitos, que otorgan un carácter casi divino a circunstancias comunes. Entre estos se encuentra el que indica que para el nacimiento de Kim Jong Il en la montaña Baekdu<sup>8</sup> apareció un arcoíris doble, aunque registros rusos demostrarían que en realidad nació en la aldea de Vyatskoye, en

8 Montaña ubicada al norte de la RPDC en el límite con China, específicamente en las regiones de Ryanggang y Chagang.

Siberia<sup>9</sup>. Sin embargo, para la gente de la RPDC la versión oficial es la que se sigue creyendo, sobre esto French afirma que:

Aunque suena extraño para los forasteros, tiene más sentido en el contexto de la tradición coreana de implementar la mitología como una herramienta para perpetuar la tradición e inspirar a la gente. La historia es alegórica, y es probable que la mayoría de los norcoreanos los entiendan como tales, aunque sirve para elevar la estatura de Kim Jong-il y perpetuar el culto a la personalidad que lo rodea. Que un líder no quede envuelto en tales mitos alegóricos sería una ruptura con la tradición coreana, que es un elemento crucial de Juche (French, 2007, pág. 58).

El régimen Kim se sustentó en la mitología de la anti-insurgencia japonesa en Manchuria, como mencionan Byman y Lind (2010): “La mitología sirve como el “Génesis” de Corea del Norte, justifica la posición de Kim como “suryong”, y legitima el estatus exaltado de la élite guerrillera, sin la cual Corea del Norte no podría haber expulsado a los imperialistas ni logrado su liberación” (Byman &

Lind, 2010). En relación a esto último, para sostener un sistema político como el instalado en la RPDC se hizo necesario contar con legitimación en torno a la figura de un líder con características únicas y excepcionales.

Kim Il Sung como fundador del Estado se convirtió así, para el discurso oficial, en un héroe que salvo a la nación de las dominaciones extranjeras. El Gran Líder se convierte en una entidad divina, proveedor de la verdad y con una personalidad que resulta encantadora, incluso cuando se trate de una no carismática, el culto a la personalidad resuelve esto, como lo señalan Byman y Lind. “El culto a menudo trata de crear carisma donde no existe ninguno o donde está en riesgo de ser socavado o rutinario” (Byman & Lind, 2010, pág. 50). El vínculo carismático se ha seguido fomentando hasta el actual líder Kim Jong Un y esto se ha hecho acentuando las similitudes físicas entre el nieto y su hijo. Como afirma Jae-Cheon Lim: “el Estado ha intentado transferir el carisma de Kim Il Sung a su nieto, acentuando su parecido físico. Para los norcoreanos, Kim Il Sung sigue siendo sagrado, un objeto de admiración” (Lim, 2012, pág. 563).

El culto a la personalidad ha contribuido al exotismo con el que es visto el régimen norcoreano, esto ha llevado a que se pasen por alto su importancia tanto simbólica como práctica. En relación a esto, el culto

9 De acuerdo con lo planteado por Paul French, habría pasado gran parte de su juventud en Vyatskoye, lugar en el que habría sido conocido por su nombre ruso: Yula (French, 2007).

se sostiene en una educación dedicada a conocer la vida y proezas del líder a modo de propaganda política permanente, los estudiantes dedican gran parte de su formación académica a este propósito y se les inculca la importancia de seguir las enseñanzas del Gran Líder. Esto ha sido fuertemente criticado por considerarse la parte del aparato de represión y control estatal a través de la manipulación de creencias, y en términos simples se postula que lo que se hace corresponde a un lavado de cerebro.

De igual manera, el culto a la personalidad se expresa en la veneración a sus imágenes como representación de un ser superior alejado de las cuestiones mundanas y con dones divinos. Una de las imágenes que más impacta corresponde a las estatuas de más de 20 metros de altura de Kim Il Sung y Kim Jong Il<sup>10</sup> en Pyongyang, en la colina Mansu o Mansudae. Estas representaciones arquitectónicas se multiplican a lo largo de todo el territorio norcoreano y generan una ilusión de omnipresencia por parte de Kim Il Sung lo que ayuda a crear un sentimiento de amor paternal (Chung, 2005). Pero las representaciones visuales no solo están en el espacio público, sino que en cada hogar, en la forma de retratos, lo que demuestra que la presencia del Gran Líder

es permanente, erigiéndose como un padre que protege a los suyos en todo momento y se crea así una relación de cercanía en la intimidad. Todos los ámbitos de la vida están controlados por el régimen. No existe una separación entre el rol público y el privado, ya que el individuo se entiende como parte de la sociedad, y el Gran Líder siempre está presente.

La exaltación de símbolos es otro componente clave del culto, a pesar de que la flor nacional norcoreana es la *Magnolia Sieboldii*, también existen las llamadas *Kimilsungia* y *Kimjongilia*, las cuales fueron nombradas en honor a los líderes<sup>11</sup>. Otro elemento simbólico es la “Torre Juche” o “Torre del ideario Juche”<sup>12</sup>, inaugurada en 1982 en conmemoración del cumpleaños número setenta de Kim Il Sung, la cual se erige como un recordatorio constante de la preeminencia de la ideología en la vida cotidiana de los habitantes de Pyongyang.

10 Inicialmente se erigió solo la estatua de Kim Il Sung en 1972, pero luego, tras la muerte de su hijo Kim Jong Il, en 2011, se erigió una en su honor.

11 La *Kimilsungia* habría sido creada por un botánico de Indonesia en 1975, por el cumpleaños del Kim Il Sung; mientras que la *Kimjongilia* por un botánico japonés, en 1988, en el cumpleaños de Kim Jong Il.

12 Tiene una altura de 170 metros y se encuentra ubicada en la ribera del río Taedong, frente a la plaza Kim Il Sung. En lo alto de la torre se encuentra una antorcha que ilumina la ciudad de noche y frente a ella las figuras de tres personas que llevan los símbolos del emblema del Partido del Trabajo de Corea un martillo, una hoz y un pincel.

## FLEXIBILIDAD Y CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN

Quizás el aspecto más relevante para la permanencia en el tiempo que ha tenido esta ideología, ha sido su flexibilidad y capacidad de adaptación. El pensamiento político de Kim Il Sung y posteriormente el de su hijo, Kim Jong Il, se ha perpetuado porque ha sido capaz de adecuarse a los cambios producidos en el sistema internacional. Seguimos aquí lo planteado por Rudiger Frank, quien sostuvo que la flexibilidad es la característica principal del Juche y el secreto de su éxito, sosteniendo que “en cierto modo, Juche es como un libro con una cubierta brillante, un título enorme y, en su mayoría, páginas en blanco” (Frank, 2014, pág. 797).

Kim Il Sung al proclamar el Juche lo que hizo fue terminar con la necesidad de justificarse constantemente con Beijing y Moscú, y plasmar su dominio absoluto. Pero desde 1990 la función del Juche se ha ido ajustando, pues debido a la caída de los socialismos ya no necesitaba ser utilizado para justificar su propia versión del socialismo. Pero lo que sí quedó fue su utilización como una forma de legitimar al régimen.

El Juche se ha constituido como una herramienta en la búsqueda de autonomía internacional, lo que debe entenderse en los aspectos económico, político y militar. Consideremos nuevamente que el contexto en el que

emerge la ideología corresponde a uno de Guerra Fría, el cual requería la adhesión de los Estados a una de las dos lógicas predominantes en el sistema internacional, capitalismo o socialismo, y el Estado norcoreano se encontraba en la zona de influencia soviética.

Es importante recalcar que una suposición permanente sobre Corea del Norte es que se encuentra aislada internacionalmente. Pero es clave mencionar que su principal socio económico hasta 1990 fue la URSS; después y hasta 2002 lo fue Japón, y a partir de esa fecha lo ha sido China (Frank, 2014). De esta manera, un aspecto esencial que potenció el desarrollo de la ideología Juche fue la búsqueda de independencia económica. En palabras de Rudiger Frank:

La independencia implica más o menos la capacidad de un país para existir, independientemente de la disponibilidad de insumos externos de materia prima, capital, trabajo o tecnología. Dado que Corea del Norte se encuentra entre los países que se han visto más afectados por las sanciones económicas, es decir, la denegación de la entrega de los aportes mencionados y, sin embargo, todavía existe como un Estado soberano, debemos concluir que, de hecho, el país ha alcanzado un

estatus de independencia (Frank, 2014, pág. 793).

La ideología Juche realiza un llamado a los ciudadanos a usar su creatividad para la construcción de una sociedad próspera, protegiéndose de los enemigos capitalistas, aspirando hacia la autarquía (Byman & Lind, 2010).

Bon-hak Koo (1992) sostiene que entre los principios que rigen la idea Juche se encuentran el método creativo y la posición independiente y que esta significa “rechazar cualquier presión o injerencia extranjera” (Koo, 1992, pág. 26). Según Kim Il Sung, para que la RPDC sea políticamente independiente, debe sustentarse en la independencia económica, de esta manera: “la tarea principal de Corea del Norte es construir una economía nacional autosuficiente, que a su vez traerá una autonomía política de buena fe a la nación. Todo esto, por supuesto, es tanto subordinado como preliminar al objetivo final: la unificación 'pacífica' de la Península de Corea en términos norcoreanos” (Koh, 2014, pág. 768).

Para que la capacidad de ser autosuficiente se exprese en el sistema internacional de manera plena, se debe expresar tanto en lo económico como en lo militar. El Juche sería la manera en que la RPDC llegará al “Chaju”, o independencia. Paul French (2007) sostiene que esto es equiparable con la noción marxista-leninista del socialismo como una etapa de transición hacia el comunismo (French, 2007, pág. 31). Esto requiere el desarrollo de un sistema económico, es decir, independencia en lo económico o “Charip” capaz de autosustentar las necesidades de la población y la capacidad de ejercer “Chawi” o autodefensa. Este último aspecto es vital para comprender la política norcoreana, en la que el desarrollo nuclear cumple un aspecto crucial. En este sentido, lo nuclear se encuentra conectado con la esencia misma de la dinastía. Esta noción de autodefensa ubica a los militares por sobre la clase trabajadora y el campesinado, y de acuerdo a la ideología Juche, mientras sigan existiendo los países imperialistas, lo militar seguirá siendo primordial (French, 2007, pág. 31).

## REFLEXIONES FINALES

El estudio del Juche como parte del pensamiento periférico constituye un aporte a la generación de conocimiento en estudios internacionales, lo que desafía la supremacía

del conocimiento producido desde la corriente principal. Su análisis se presenta como una contribución, ya que genera sus propias formas de difusión a través del discurso, de la

creación de una identidad y del culto a la personalidad específicamente creadas para estos propósitos.

Esta ideología se sitúa en el cruce del poder y el conocimiento, y se expande a través de una serie de mecanismos ideados para que la política exterior de Corea del Norte persiga su objetivo de autonomía internacional. Esta búsqueda de autonomía se originó por la tensión derivada de las nociones de poder y dominación. El intento por establecer una alternativa propia llevó a Kim Il Sung a la elaboración de un pensamiento político, el que se plasmaría en la ideología Juche y que se constituye a través de una estructura en la que influyen elementos del confucianismo y el chondoismo, además de aportes originales del pensamiento del Gran Líder.

Como pudimos ver, esta ideología demuestra la existencia de un doble sistema de dominación. Por una parte, aquel que se produce por la distribución del poder en el sistema internacional y que se manifiesta sobre el Estado norcoreano, el cual en un contexto de Guerra Fría buscó escapar a las lógicas dominantes del período y proyectó este camino propio. Por otra parte, es posible ver cómo se crea un aparato de dominación al interior de la sociedad para legitimar al régimen, caracterizado por un alto grado de represión hacia los ciudadanos.

Esta ideología se ha articulado en beneficio de esta búsqueda de autonomía internacional a través de tres aspectos principales. En primera instancia, por medio del desarrollo de una identidad coreana la cual, sustentada en el nacionalismo y promoviendo el patriotismo y los valores tradicionales, apela a la unidad de la nación. Se crea una identidad destinada a reforzar lo promulgado a través del pensamiento de Kim Il Sung, lo que crea un círculo virtuoso de reforzamiento a nivel interno. En segunda instancia, el Sistema Sur-yong, conformado por dos aspectos: el culto a la personalidad del líder y el traspaso hereditario del poder dentro de la familia Kim. El culto a la personalidad a través de sus distintas expresiones, tanto simbólicas como teóricas, han beneficiado a la legitimación interna del régimen de la familia Kim, hasta la actualidad. Esto acompañando al discurso oficial a través de imágenes y símbolos en la forma de ritual, es parte de los procedimientos de dominación en los términos de Foucault. Este culto ha resultado llamativo para el resto del sistema internacional y ha permitido que se pueda identificar un sentido de “lo norcoreano”. Y es que a pesar del alto grado de desconocimiento sobre el funcionamiento de la sociedad, sí se puede identificar a través de las imágenes y propaganda una imagen parcial de la RPDC.

El último atributo que le ha permitido perseguir la autonomía internacional corresponde a la capacidad de adaptación de la ideología Juche, la búsqueda de autosuficiencia económica, política y militar le ha llevado a la necesidad de promover un sistema que se adecue a las condiciones del sistema desde su instauración en el período de la Guerra Fría hasta la actualidad. Debido a que la ideología

es controlada por la dinastía Kim, se produce un enrarecimiento del discurso, lo que limita el acceso a su totalidad por parte de la sociedad y esto permite que en estas “hojas en blanco” del libro del Juche pueda escribirse y re-escribirse, según los intereses del régimen se vayan modificando.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ariño, A. (1997). "Ideologías, discursos y dominación" [versión electrónica]. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 79, pp. 197-219. Recuperado el 1 de Julio de 2020, de [http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_079\\_09.pdf](http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_079_09.pdf)
- Byman, D. y Lind, J. (2010). "Pyongyang's Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea". *International Security*, Vol. 35, No. 1 pp. 44-74. Recuperado el 1 de Julio de 2020, de <https://www.jstor.org/stable/40784646>
- Chung, Young Chul. (2005). *The Sur-yong System as a Collectivist Developmental Strategy*. Ithaca: The Mario Einaudi Center for International Studies. Recuperado el 1 de julio de 2020 de <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/55006>
- Devés, E. (2012). *Pensamiento Periférico Asia, África, América Latina, Eurasia y más. Una tesis interpretativa global*. Santiago: Ariadna Ediciones.
- Evans, G. y Newnham, J. (1998). *Dictionary of International Relations*. London: Penguin books.
- Foucault, M. (2006). *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, 3-20.
- Foucault, M. (1970). *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets Editores.
- Frank, R. (2014). "North Korea's Autonomy 1965-2015" [Versión electrónica] *Pacific Affairs*, Vol. 87 No. 4, pp. 791-799. Recuperado el 1 de julio de 2020 de [www.jstor.org/stable/43592451](http://www.jstor.org/stable/43592451).
- French, P. (2007). *North Korea: The Paranoid Peninsula. A modern history*. London & New York: Zed Books.
- Han, B-Ch. (2017). *Sobre el poder*. Barcelona: Herder.
- Hobson, J. M. (2004). *Los orígenes orientales de occidente*. Barcelona: Editorial Crítica.

- Kim, Choong Soon (1998). *A Korean Nationalist Entrepreneur: A Life History of Kim Songsu, 1891-1955*. New York: State University of New York Press.
- Kim, Il Sung (1955). Sobre la eliminación del dogmatismo y el formalismo y el establecimiento del Juche en el trabajo ideológico. Obtenido de Korean Friendship Association: [www.kfa-eh.org/wp-content/uploads/2016/02/kimilsung28121955](http://www.kfa-eh.org/wp-content/uploads/2016/02/kimilsung28121955)
- Kim, Jong Il (1982). *On the Juche Idea*. Pyongyang: Foreign Languages Publishing House.
- Kim, Sung Chull (2006). *North Korea under Kim Jong-Il: From Consolidation to Systemic Dissonance*. Albany: State University of New York Press.
- Kim, Suk Hi (2011). North Korea: Yesterday, Today, and tomorrow. En S. H. Kim, T. Roehrig & B. Seliger, *The survival of North Korea: essays on strategy, economics and international relations* (pp. 11-27). Jefferson: McFarland & Company, Inc., Publishers.
- Kim, Yongho (2020). Managing North Korea. En C.-i. Moon, & M. J. Moon, *Routledge Handbook of Korean Politics and Public Administration* (pp. 210-227). New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Koh, Byung Chul (2014). "North Korea and Its Quest for Autonomy" [Versión electrónica]. *Pacific Affairs*, Vol. 38 No. 3/4 pp. 765-778. Recuperado el 1 de julio de 2020 de [www.jstor.org/stable/2754033](http://www.jstor.org/stable/2754033)
- Koo, Bon-hak (1992). Political economy of self-reliance: Juche and the economic development in North Korea, 1961-1990. Research Center for Peace and unification of Korea.
- Kurbanov, S. (2019). "North Korea's juche ideology: indigenous communism or traditional thought?" [Versión electrónica]. *Critical Asian Studies*, Vol 51, No. 2 pp. 296-305. Recuperado el 1 de julio de 2020 de <https://doi.org/10.1080/14672715.2019.1566750>
- Lim, Jae-Cheon (2012). "North Korea's Hereditary Succession: Comparing Two Key Transitions in the DPRK" [Versión electrónica]. *Asian Survey*, Vol. 52, No. 3, pp. 550-570. Recuperado el 1 de julio de 2020 de [www.jstor.org/stable/10.1525/as.2012.52.3.550](http://www.jstor.org/stable/10.1525/as.2012.52.3.550).
- Lim, Jae-Cheon & Yoo, Ho-Yeol. (2010). Institutionalization of the cult of the Kims: its implications for North. *The Korean Journal of Defense Analysis Korean political succession*, 341-354.
- Myers, B. (2014). "Western Academia and the Word 'Juche'" [Versión electrónica]. *Pacific Affairs*, Vol. 87, No. 4 pp. 779-789. Recuperado el 1 de julio de 2020 de [www.jstor.org/stable/43592450](http://www.jstor.org/stable/43592450)
- Robinson, M.E. (1986). Nationalism and the Korean Tradition, 1896—1920: Iconoclasm, Reform, and National Identity. *Korean Studies*, 35-53. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/23718830>
- Shinn, Rinn-Sup (1983). North Korea in 1982: Continuing Revolution under Kim Jong Il. *Asian Survey*, 102-10. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/2644331>

- Sanahuja, J.A. (2017). Los desafíos de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales. En C. Del Arenal & J.A. Sanahuja, *Teorías de las Relaciones Internacionales* (pp. 157-188). Madrid: Editorial Tecnos
- Stalin, J. (18 de Marzo de 1950). Message, Stalin to Kim Il Sung (via Shtykov). Obtenido de Wilson Center Digital Archive. Recuperado el 1 de julio de 2020 de <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110683>
- Stalin, J. & Kim, I.S. (Mayo de 1950). Record of a Conversation of Stalin with Kim Il Sung and Pak Heon-yeong. Wilson Center Digital Archive. Recuperado el 1 de julio de 2020 de: <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114905>
- Westad, O.A. (2005). *The Global Cold War: Third world interventions and the making of our times*. New York: Cambridge University Press
- Walter, B.; Howard, L. & Fortna, V.P. (2020). “The Extraordinary Relationship between Peacekeeping and Peace” [versión electrónica]. *British Journal of Political Science*. First view, pp.1-18. Recuperado el 05 de julio de 2021 de <https://doi.org/10.1017/S000712342000023X>
- Wilén, N. (2020). “Female peacekeepers’ added burden” [versión electrónica]. *International Affairs*, Vol. 96, no. 6, pp. 1585-1602. Recuperado el 05 de julio de 2021 de <https://doi.org/10.1093/ia/iaaa132>



# Política exterior basada en un corto plazo: la aprobación por el Congreso brasileño del Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur

## Short term foreign policy: The Protocol of Accession of Venezuela to Mercosur approval by the Brazilian Congress

André Leite Araujo\*  
Karina Lilia Pasquariello Mariano\*\*

### RESUMEN

El artículo analiza la formación de preferencias de los parlamentarios brasileños en la deliberación de actos internacionales, por medio de un estudio de caso respecto del Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur. Trabajamos como hipótesis del artículo que las motivaciones de los congresistas brasileños (y del propio gobierno) se fundamentaron en intereses más inmediatos que de largo plazo. El objetivo es contribuir al debate sobre el rol del Congreso Nacional en el proceso decisorio de política exterior, verificando que el Legislativo busca tener mayor participación en este tema, como forma de redistribuir los poderes en el nivel doméstico.

**Palabras clave:** Brasil – Legislativo – Mercosur – Partidos políticos – Política exterior.

---

\* Doctorando en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad de Bolonia (Italia), andre.leitearaujo2@unibo.it.

\*\* Profesora de la Facultad de Ciencias y Letras de la Universidad Estatal Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP, campus Araraquara-Brasil, karina.mariano@unesp.br. El artículo deriva de la tesis de maestría de André Leite Araujo, dirigida por Karina Lilia Pasquariello Mariano. Recibido: 20 de marzo de 2021. Aceptado: 9 de febrero de 2022.

**ABSTRACT:**

The article analyses the preference formation of Brazilian legislators in the deliberation of international agreements, through a case study about the Protocol of Accession of Venezuela to Mercosur. We hypothesize that the motivation of Brazilian congresspeople (and of the government itself) are based on immediate interests rather than long term ones. The aim is to contribute with the debate about the role of the National Congress in the decision-making process of foreign policy, verifying that the Legislative seeks to have larger participation in this topic, as an instrument to redistribute the powers at the domestic level.

**Keywords:** Brazil – Legislative – Mercosur – Political parties – Foreign policy.

## INTRODUCCIÓN

La formulación de la política exterior, así como otras de políticas públicas, es parte del juego político-partidario interno (Merle, 1978; Pinheiro y Milani, 2012). En este sentido, la construcción de preferencias, la toma de decisiones, la firma de acuerdos y su ratificación pasan por una miríada de actores estatales y no estatales, que buscan plasmar sus intereses en los temas internacionales (Moravcsik, 1997; 1999).

Ante esta complejidad, que es el corazón del área de Análisis de Política Exterior, surge la pregunta sobre cuáles son las estrategias de los actores en relación a esta política. ¿Se toman las decisiones sobre la base de una visión de ganancias a corto plazo o se analiza el impacto a largo plazo? Para contestar a esta pregunta, seleccionamos el caso de la aprobación del ingreso de Venezuela al Mercosur, porque hubo un intenso debate mediático sobre el tema, que terminó movilizándolo a la opinión pública, que nos permitiría entender hasta qué punto las posiciones adoptadas por los parlamentarios habría sido influenciada por la visibilidad pública de este tema. Por otro lado, debido a la excepcionalidad de la situación analizada, no es posible afirmar con este estudio que todas las decisiones de política exterior en el Congreso siguen este mismo patrón.

Este análisis es una colaboración inicial para una agenda de investigación más amplia, sobre la influencia de la opinión pública en la formulación de la política exterior.

Dentro del amplio sistema relacionado con la política exterior, trabajamos con el Poder Legislativo, por su rol en el proceso de ratificación de los tratados internacionales. La elección para el análisis del Legislativo se debió a la motivación de intentar comprender la dinámica interna del proceso de toma de decisiones de política exterior y analizar cuánto pueden influir las presiones de la opinión pública interna. En las últimas décadas se ha dedicado una vasta literatura a señalar que los parlamentarios no tienen interés en la política exterior y tenderían a ratificar automáticamente lo presentado por el Ejecutivo (Raunio, 2014). Sin embargo, tendencias recientes han demostrado que, a pesar de las aprobaciones, esto se debe a que existe una convergencia de intereses entre el Ejecutivo y el Legislativo (Henehan, 2000; Martin, 2000), y también podemos agregar que los parlamentarios reflejan debates y posiciones presentes en la sociedad. La investigación del Legislativo agrega complejidad al Análisis de la Política Exterior, al incorporar otros estratos de actores involucrados que no siempre son estudiados,

cuestionando el concepto de interés nacional y la formulación de la posición que se manifiesta y es ejecutada por el Estado en el sistema internacional.

La suposición de que el proceso de ratificación parlamentaria de la política exterior seguiría una lógica automatizada no explica los diferentes comportamientos que se encuentran en el tratamiento legislativo de los acuerdos y tratados, que a pesar de seguir un mismo protocolo, tienen diferentes dinámicas. La bibliografía sobre este tema no aclara qué causa la diferencia de trato parlamentario en relación a los tratados, es decir, ¿por qué algunos casos se aprueban sin mucha discusión, mientras que otros se politizan y generan más debate? Tomando como ejemplo la ampliación del Mercosur, vemos que la entrada de Venezuela al bloque ha sido objeto de polémicos enfrentamientos durante años en los congresos sudamericanos, mientras que la incorporación de Bolivia al Mercosur no repite las mismas discusiones. En definitiva, existe una agenda de investigación abierta sobre cuál es el mecanismo que motiva al Legislativo a ejercer sus competencias en política exterior.

Este artículo analiza cómo el Congreso brasileño aprobó la adhesión de Venezuela al Mercosur, entre 2007 y 2009. A la hora de interpretar el

proceso, se pudo notar una perspectiva de corto plazo de los congresistas, apuntando tanto a ganancias de una mayor proximidad con el gobierno vecino, como a una mayor visibilidad en los medios. Eventos posteriores en Mercosur indican que no se han logrado los resultados esperados.

Se sugiere que la política exterior está impulsada por momentos y dinámicas específicas. Si bien el artículo no cierra el debate, busca contribuir a los estudios sobre la lógica que influye en el proceso de toma de decisiones en el Legislativo en materia de Política Exterior. En el caso brasileño, hay un contraste entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, considerado una estructura administrativa organizada, entendida como una burocracia de excelencia técnica y apartidista (Lopes, 2011; Mesquita, 2014), y el comportamiento de los congresistas que estarían subordinados a los sabores de la política interna. Esta especificidad de una diplomacia profesional y apartidista llama la atención sobre el análisis de Brasil, en comparación con otros países sudamericanos, porque no es un elemento exclusivo del período de gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva analizado en este artículo, sino una característica estructural de la política exterior brasileña (Figueira, 2010).

Nuestra discusión parte de la suposición de que habría un proceso de

politización por parte de la diplomacia brasileña, a partir de la redemocratización y fortalecimiento de la diplomacia presidencial, que reforzaría la priorización de la lógica de corto plazo sobre la política exterior. En este sentido, el comportamiento de los parlamentarios en el caso del Protocolo de Adhesión de Venezuela sería una repercusión de este proceso de politización. Sin embargo, nuestro objetivo en este artículo no es discutir esta politización de la diplomacia, sino cómo la lógica política conduce a un comportamiento inmediato de los parlamentarios.

A la luz de lo anterior, la pregunta de investigación que guía este estudio es: ¿cómo utiliza el Parlamento, como institución nacional, la deliberación de actos internacionales para intervenir en la política exterior? En relación con este tema central, trabajamos con dos preguntas secundarias: 1) ¿Por qué existen variaciones en el comportamiento de los parlamentarios en el tratamiento de los actos internacionales? 2) ¿Los intereses y presiones a corto y mediano plazo influyen en las decisiones que se toman?

Esta investigación cruza las áreas de Análisis de Política Exterior y Regionalismo, destacando el primer caso de ampliación del Mercado Común del Sur (Mercosur). La justificación para el estudio de este caso es porque se trata de uno de

los episodios más importantes de la historia del regionalismo sudamericano, ya que el proceso de inclusión de Venezuela en el bloque fue complejo y polémico incluso entre los Estados Partes y, luego de concluido, se convirtió en un punto de inflexión en la trayectoria del Mercosur. Las recientes inestabilidades observadas en el arreglo regional se deben, entre otros factores, a dicha incorporación.

Utilizando técnicas de investigación cualitativa, con el propósito de comprobar las motivaciones de los parlamentarios, haciendo un estudio de caso, a través del análisis de la valoración brasileña del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur.

Los estudios de caso no solo describen el fenómeno, sino que también aclaran por qué suceden ciertos hechos sociales (Beach y Pedersen, 2016).

Firmado en julio de 2006, pasó por el Congreso brasileño entre 2007 y 2009, plazo que utilizamos para verificar los procesos en las comisiones y en las sesiones plenarias de las dos cámaras legislativas. A diferencia de los parlamentos de Argentina, Uruguay y Venezuela –en los que la aprobación del Protocolo fue menos polarizada y en tiempos más cortos, gracias a las grandes coaliciones favorables al gobierno y a la expansión

del Mercosur-, en Brasil el proceso fue más largo y con más discusiones contundentes (Hiroi y Rennó, 2018). Por otro lado, el Congreso paraguayo no había aprobado el instrumento hasta la suspensión del país –hecho que permitió la entrada en vigencia del documento y la entrada de Venezuela como Estado parte– porque había una mayoría opuesta a su incorporación, impidiendo la ratificación del Protocolo de Paraguay. Esta tensión fáctica nos impulsa a dirigir la investigación al proceso deliberativo en Brasil y no en los demás parlamentos de los miembros del Mercosur.

Además, se eligió este caso de estudio porque es un punto de inflexión en la politización de los temas internacionales en el ámbito doméstico, marcando un significado importante en relación con los precedentes históricos. Si bien existía un historial de participación del Congreso en política exterior, al momento de la deliberación sobre Venezuela en el Mercosur, se hizo más evidente el proceso de reposicionamiento del Congreso, simbolizando una inflexión de una tendencia más asertiva del Legislativo en la política internacional. Así, al profundizar las divisiones sobre el rumbo que debe seguir la política exterior, los órganos de decisión incrementaron su polarización y politización en torno a la materia.

Dicho esto, dada la relevancia social del tema y del objeto, el artículo tiene como objetivo comprender la formación de preferencias de los parlamentarios en este episodio, para explicar cómo y por qué el Poder Legislativo puede afectar tanto a la agenda de integración regional y conducir a una mayor politización de la política exterior, priorizando una estrategia a corto plazo.

La siguiente sección ofrece una breve revisión de la literatura sobre diplomacia parlamentaria, así como los estudios existentes sobre la membresía venezolana y sobre el comportamiento del Congreso brasileño. Ante la brecha existente, planteamos nuestras hipótesis de investigación, con el objetivo de ofrecer una ganancia teórica en la comprensión no solo de este episodio, sino también de la estrategia política que guía el proceso de toma de decisiones legislativas. Luego, en la parte más analítica del artículo, tenemos tres apartados, uno analiza los discursos parlamentarios, mientras que los otros reconstruyen el proceso en la Cámara de Diputados y en el Senado. Finalmente, la conclusión vuelve a los aspectos centrales y resume los hallazgos del artículo.

## REVISIÓN DE LITERATURA

La rama de investigación de Análisis de Política Exterior contribuye a la identificación de diferentes proyectos de inserción internacional que atiendan los intereses de diferentes colectivos. Dado que el campo de los estudios legislativos en Relaciones Internacionales está creciendo, al menos desde principios del siglo XXI, el artículo busca contribuir al debate en curso. De esta forma, analizamos su papel en la política exterior brasileña y, en consecuencia, en la integración regional, y las variables que condicionan su comportamiento. De esta forma, cabe destacar –como señala Sánchez (2010)– que los parlamentos validan la acción internacional del Estado, democratizan la política exterior y legitiman las decisiones multilaterales.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, hubo una proliferación de instituciones parlamentarias internacionales (IPI) como resultado de la intensificación de las actividades de diplomacia parlamentaria, proceso vinculado a una mayor participación e interés de los parlamentarios en materia de política exterior. Con la globalización de finales de este siglo, este proceso se ha profundizado aún más, ya que la tradicional división entre agenda nacional e internacional ha perdido su sentido (Lima, 2000). Esta creciente participación en

la política internacional se reconoce como Diplomacia Parlamentaria.

El concepto de Diplomacia Parlamentaria presupone el papel diplomático de un parlamentario, su grupo o institución parlamentaria. Esta actuación, por tanto, puede expresarse a nivel nacional, en este último caso por la actuación de un órgano parlamentario nacional como es el Congreso (Navalón y Stavridis, 2018). El objetivo de la Diplomacia Parlamentaria involucra una serie de acciones y comportamientos que buscan desarrollar una forma alternativa o complementaria a la diplomacia estatal tradicional, o incluso como control de las políticas públicas (Cofelice y Stavridis, 2017). No existe una estandarización en la acción diplomática parlamentaria, ni un solo objetivo.

A menudo, el actor ni siquiera es consciente de que su comportamiento pueda encajar en la diplomacia parlamentaria. Stavridis (2019) llama la atención sobre las diversas acciones que se consideran atribuciones parlamentarias tradicionales en los asuntos internacionales y que entran en la categoría de diplomacia parlamentaria, tales como: constitución de comisiones que se ocupan específicamente de asuntos internacionales; ratificación de acuerdos y

tratados; promover debates sobre cuestiones de política exterior; convocar a miembros del gobierno para brindar aclaraciones sobre asuntos externos; delegaciones para representación externa, etc.

Es importante señalar que en el ámbito de los parlamentos bicamerales se pueden encontrar estrategias autónomas de diplomacia parlamentaria entre las dos cámaras (Cofelice y Stavridis, 2017), por lo que optamos por analizar este proceso de ratificación por separado en la Cámara de Diputados y en el Senado brasileño.

En este análisis, otro aspecto que se tiene en cuenta es el elemento ideológico en el comportamiento parlamentario, que es importante por dos razones: primero, porque influye en la posición complementaria o cuestionadora de la política exterior del país, dentro del sesgo Ejecutivo-Legislativo; también, porque revela la tensión interna dentro del Congreso en el que se desarrolla la construcción de su posición en relación al tema en cuestión (Navalón y Stavridis, 2018). Hay un amplio debate si el comportamiento parlamentario en Brasil se conduce bajo la lógica de la disciplina partidaria (Figueiredo y Limongi, 1999; Santos, 2005) o sigue los intereses locales de los parlamentarios (Lamounier, 1991). Nuestro trabajo no entra directamente en esa

discusión, pero lleva en cuenta que en el caso de la votación sobre el ingreso de Venezuela al Mercosur, ambos elementos estuvieron presentes en el comportamiento parlamentario.

En este sentido, estamos de acuerdo con Mainwaring (1991) cuando afirma que el presidencialismo fomenta la falta de cohesión para construir la base de sustentabilidad a sus propuestas. Lo que intentamos verificar en nuestro análisis fue en qué medida las presiones gubernamentales fueron capaces de estimular una mayor indisciplina partidaria en las votaciones sobre el ingreso de Venezuela al bloque, y si ese comportamiento fue similar en la Cámara de Diputados y en el Senado.

De la misma manera, consideramos si las proposiciones presentes en el debate de las teorías informacionales (Gilligan y Krehbiel, 1987; 1989; Krehbiel, 1991) serían válidas para nuestro análisis, considerando que estas llaman la atención para la incertidumbre sobre los resultados como un elemento importante en el momento de toma de decisión por parte del parlamentario y su relación con la lógica institucional de las comisiones. Así, la estructura institucional del Congreso, basada en comisiones especializadas, serviría para reducir esta incertidumbre, permitiendo que exista una especialización que aumenta la información

y su intercambio (Pereira y Mueller, 2000; Santos, 2005).

En este estudio de caso, consideramos los datos sobre las votaciones, tomando en cuenta si el factor especialización tendría alguna influencia en los resultados. O sea, si las decisiones en las Comisiones de Relaciones Exteriores de alguna manera influyeron en los comportamientos de los parlamentarios y de los partidos. Como también si las posiciones en el pleno y en las comisiones tuvieron variaciones significativas.

Según Santos y Vilarouca (2011), las diferencias en los procedimientos de los cinco miembros permanentes del Mercosur se explican por la composición político-partidaria de las asambleas nacionales y los recursos presidenciales de cada país, además de las variables externas, como la acción internacional de Hugo Chávez, entonces Presidente de Venezuela. Según los autores, el caso de Brasil debe interpretarse bajo la clave gobierno-oposición. Su lectura considera que, además de la discusión sobre Venezuela en el Mercosur, los procedimientos se caracterizaron por las manifestaciones opuestas sobre el modelo de inserción internacional que debería seguir Brasil (Santos y Vilarouca, 2011).

Como señala Briceño Ruiz (2009), en el momento en que se aceptó a Venezuela, no existía una directriz que

regulara cómo ingresaba un nuevo integrante. Así, la relevancia de este caso de estudio se debe también a que es el único ingreso realizado junto al bloque desde su creación, en 1991, ya que aún no se ha completado la incorporación de Bolivia como miembro de pleno derecho.

Díaz (2014) realiza un análisis comparativo de la tramitación del Protocolo de Adhesión en los parlamentos argentino, brasileño, paraguayo y uruguayo. Según el autor, y a pesar de los comportamientos diferentes en cada caso, variando en la duración y polarización de los procesos, se observa que todas las decisiones legislativas pueden explicarse a través de la clave situación-oposición, salvaguardando las debidas excepciones de los parlamentarios específicos. Es decir, la correlación de fuerzas partidistas influyó en el resultado, siendo más favorable cuando hubo una mayoría legislativa apoyando al Ejecutivo. Sin embargo, para precisar la capacidad explicativa de cada caso, la situación internacional, las estructuras institucionales y los contextos de cada país influyen para verificar la especificidad de las acciones de cada parlamento.

Así, diferenciando la dificultad institucional y política para aprobar la adhesión de Venezuela, Díaz agrupa los cuatro casos en dos grupos: Argentina y Uruguay; Brasil y Paraguay. Para él, “cuando en el mes de julio de

2006 los cuatro países suscribieron en Caracas el Protocolo de Adhesión, en la previsión de que el tratamiento legislativo en las arenas internas iba a ser el factor determinante del bloqueo del juego político” (Díaz, 2014). En 2012, la estrategia de suspensión paraguaya y aceptación del ingreso de Venezuela fue el medio encontrado para superar la resistencia parlamentaria, que estuvo vinculada no solo a la discusión del regionalismo sudamericano, sino también a la dinámica de la política nacional del Paraguay.

Es decir, a pesar de la voluntad del Ejecutivo de implementar rápidamente un acuerdo, no fue posible lograrlo debido a las etapas de ratificación a nivel nacional, en las que se involucraron más actores políticos en el tema regional. Y esto es prueba de la llamada *diplomacia presidencial*, que centra la conducción de la política exterior en la figura personal del Presidente. Por esta razón, existen mayores incentivos para que el gobierno presente ganancias internacionales rápidas, ya que el éxito o el fracaso afectarían su imagen. Por ello, el Ejecutivo buscó la inclusión de Venezuela como un medio para obtener ganancias económicas con una potencia emergente y fortalecer el bloque regional. Sin embargo, considerando que el proceso tardó seis años en completarse, hubo cambios sustanciales en cada país del Mercosur,

incluidos Brasil y Venezuela, y en el sistema internacional más amplio, lo que llevó a una situación en la que el resultado final de la adhesión de Venezuela fue totalmente diferente a lo que se planeó inicialmente.

Ante lo que ha sido trabajado en esa literatura y para dar respuesta a las interrogantes de esta investigación, la hipótesis central de nuestro trabajo (H1) es que se encuentra en marcha un proceso de mayor politización de la política exterior, que lleva a un reordenamiento en la división de funciones entre los dos poderes, Ejecutivo y Legislativo, que incluye el tratamiento dado en las deliberaciones sobre la política exterior brasileña con predominio de intereses inmediatos.

La expectativa teórica es que ello esté intrínsecamente relacionado con la expansión de la *diplomacia parlamentaria*. Dicho esto, como hipótesis secundaria para explicar lo que motiva esta acción de los legisladores, proponemos que son principalmente la afiliación partidaria y la coyuntura del juego político interno las que determinan los resultados de las deliberaciones sobre los acuerdos internacionales (H2a). Por tanto, la aprobación y ratificación de un acto internacional estaría sujeta a las relaciones e intereses que se practiquen en el juego doméstico.

Por el contrario, considerando que la literatura apunta al clivaje gobierno-oposición como la principal explicación, ni la ideología (H2b) ni el Estado<sup>1</sup>, representado por el parlamento (H2c), explicarían el comportamiento de ese voto. Así, estas dos subhipótesis buscan comprobar que esas variables no son determinantes del comportamiento parlamentario en política exterior.

Para comprender el comportamiento de los parlamentarios a la hora de votar ese protocolo, operacionalizamos las variables que orientan sus decisiones en los procedimientos relacionados con el análisis de acuerdos internacionales, a través de tres indicadores: votaciones, discursos y trámites parlamentarios. Para eso fue necesario observar la estructura de deliberación de los actos internacionales, que pasa centralmente por el Congreso.

Por razones metodológicas y espaciales, si bien la política exterior se considera más amplia que los textos formalmente firmados y sometidos a deliberación, el análisis enfatiza los actos internacionales que se firman y remiten al Legislativo, permitiendo una verificación más precisa de las acciones parlamentarias. Como señala Diniz (2012), los actos internacionales son instrumentos para la

realización de la política exterior, al igual que otros mecanismos legislativos lo hacen con otras políticas públicas. Por tanto, son propuestas que buscan ser aprobadas u obstaculizadas por diferentes actores políticos, con múltiples intereses.

### *Trámites en el Congreso sobre la incorporación de Venezuela*

Dentro del Congreso Nacional, observamos dos niveles de análisis juntos: los congresistas y los partidos políticos. La elección por el individuo y el grupo se debe a que los partidos son la unidad de agregación de los parlamentarios, coordinando su comportamiento en la esfera pública (Saalfeld y Strøm, 2014). En otras palabras, en una perspectiva racional, las decisiones están guiadas por la organización del partido. Sin embargo, el empirismo demuestra que hubo excepciones, lo que indica la necesidad de un análisis, también a nivel individual, para detectar variables que intervinieron en la deliberación sobre el Protocolo de Adhesión.

Si bien el método empleado no se centra principalmente en el análisis del discurso, algunos elementos se utilizan para categorizar los discursos de diputados y senadores como datos empíricos, sumados a las votaciones.

Teniendo en cuenta que los debates son prácticas habituales en las

1 Los estados en Brasil equivalen a las regiones en Chile.

sesiones legislativas, tanto en comisiones como en plenarias, los congresistas tienen la oportunidad de argumentar públicamente, a favor o en contra, sobre el proyecto en discusión. Además, se observó que la duración de los discursos puede ser un instrumento para acelerar o ralentizar el proceso (Koger, 2010). En otras palabras, el tiempo y los procedimientos administrativos se utilizan según los intereses. Un ejemplo es: si el presidente de la sesión restringe el tiempo para los discursos o deja que cada parlamentario hable libremente, creando la necesidad de realizar más sesiones y que la votación se posponga para otra fecha.

De acuerdo con las hipótesis trabajadas en este artículo, asumimos que el uso de esta lógica de postergar discusiones está relacionado con la politización del tema. Si el tema a analizar tiene el potencial de atraer la atención del público, habría un estímulo para abordarlo con menor rapidez y los debates tienden a ser menos técnicos, vinculados a cuestiones políticas internas e intereses a corto plazo (incluidos los votantes).

Al analizar el conjunto de discursos de los parlamentarios, nos damos cuenta de que gran parte del contenido no trata exactamente del Mercosur y el regionalismo, sino que

aborda las relaciones bilaterales entre Brasil y Venezuela, y también la política interior y exterior venezolana. Así, a pesar de ser un tema regional, el Legislativo mantiene un enfoque de impacto nacional, utilizando elementos externos en Sudamérica, Venezuela y/o el sistema internacional, cuando es necesario, para justificar su argumento.

Resumiendo los argumentos presentados por los parlamentarios, podemos reunirlos en tres grandes grupos de temas: económicos, políticos y técnico-legales. Sin duda, están relacionados entre sí y todos tienen motivaciones políticas, pero algunos parlamentarios intentaron imprimir una marca más técnica y/o manifestar un interés más específico, lo que nos lleva a dividirlos de esta manera para analizar mejor las preferencias del Congreso cuando decide sobre política internacional en el caso señalado. Los elementos más presentes versaron sobre las ventajas comerciales para Brasil—tratando la economía en su conjunto—derivadas del ingreso venezolano y la política de Hugo Chávez, siendo evidente en los discursos a favor y en contra, pero con distintas interpretaciones.

En las dos cámaras, en general, los principales partidos de oposición

fueron el DEM<sup>2</sup> y el PSDB, mientras que los principales partidos de la base aliada fueron el PT y el PMDB. Así, reiteramos las tres variables explicativas del comportamiento parlamentario: pertenencia a partidos (gobierno u oposición); indicar qué estado representaba, e ideología política. En las dos subsecciones siguientes nos dedicamos a analizar empíricamente cómo se ha desarrollado la deliberación.

### *Tramitación en la Cámara de Diputados*

Siguiendo el orden cronológico, en esta sección revisamos los procesos de votación en las instancias de la Cámara.

Autorizar la incorporación de un acto internacional al ordenamiento jurídico interno pasa por varias etapas deliberativas, que se convierten

en puntos de posible veto. En el caso estudiado, los avalúos por comisiones y plenarios fueron por la aprobación, pero incluyeron manifestaciones contrarias y diferentes patrones de actuación de los partidos.

El seguimiento de los episodios de autorización del Protocolo demuestra el rol del Congreso y permite verificar similitudes y diferencias entre comisiones y plenos, así como entre Cámara y Senado. Aplicando el método de *process tracing*, nos enfocamos en los comportamientos demostrados en las votaciones que se realizaron en la Cámara, que se realizaron en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CREDN), la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJC) y el Pleno de la Cámara de Diputados. El asunto estuvo en la Cámara Baja entre febrero de 2007 y diciembre de 2008.

2 Los partidos políticos brasileños discutidos en este artículo son: DEM (Demócratas), PCdoB (Partido Comunista de Brasil), PDT (Partido Laborista Democrático), PHS (Partido Humanista de Solidaridad), PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño), PMN (Partido de Movilización Nacional), PP (Partido Popular), PPS (Partido Socialista Popular), PR (Partido de la República), PRB (Partido Republicano Brasileño), PSB (Partido Socialista Brasileño), PSC (Partido Social Cristiano), PSDB (Partido de la Socialdemocracia Brasileña), PSOL (Partido Socialismo y Libertad), PT (Partido de los Trabajadores), PTB (Partido Laborista Brasileño), PTC (Partido Laborista Cristiano) y PV (Partido Verde).

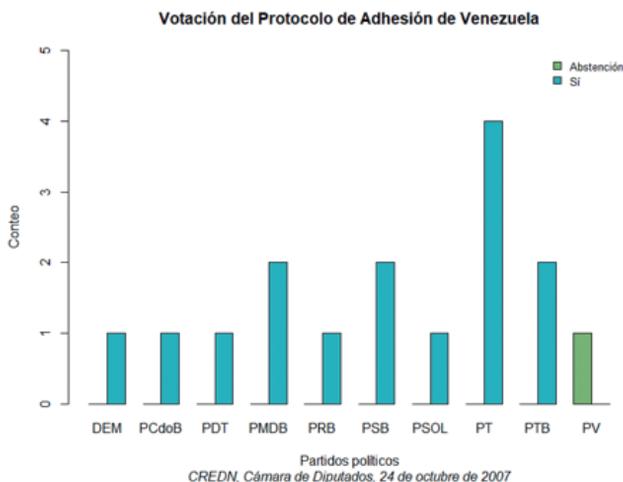
Además, debemos señalar que, si bien el Protocolo de Caracas fue firmado el 4 de julio de 2006, no fue enviado al Congreso hasta el 22 de febrero de 2007, es decir, más de 7 meses después. El envío al Legislativo es responsabilidad del Ejecutivo y no existe un plazo específico para realizarlo. Sin embargo, interpretamos que la Presidencia pudo no haberlo enviado intencionalmente, porque esperaba la definición de la composición político-partidaria a nivel federal y evitó el desgaste político que

podría generar el manejo de Venezuela en el Mercosur. Esto se debe a que 2006 fue un año electoral, que terminó por reelegir al Presidente Lula para un segundo gobierno y renovar los mandatos en la Cámara de Diputados y 1/3 del Senado, garantizando una mayoría en ambas cámaras. De esta forma, el gobierno pudo tener más confianza en el escenario que enfrentaría para aprobar el asunto.

En la primera instancia de deliberación, CREDN, parlamentarios

de la DEM y PSDB se declararon en obstrucción, tratando de evitar tener quórum para la votación. Sin embargo, esta estrategia no tuvo éxito y la decisión de CREDN estuvo marcada por un amplio voto favorable, con 15 sufragios para su aprobación y 1 abstención (Gráfico 1). Esto se debió al alegato de desacuerdo con los procedimientos del regimiento realizados por el presidente de CREDN. Sin embargo, la manifestación no impidió que se alcanzara el quórum y la sesión terminó con una votación.

Gráfico 1: Votación en la CREDN



Fuente: Elaboración propia, con base en Cámara dos Deputados (2007b)

Así, nos dimos cuenta que la mayoría seguía el apoyo del partido al gobierno en CREDN, a pesar de tener diferentes posiciones ideológicas, como es el caso del PCdoB y el PRB, por ejemplo. Además, los votos

favorables provinieron de los estados de todas las regiones brasileñas, con excepción del Centro-Oeste. Sin embargo, durante la deliberación, la Comisión ha recibido una miríada de

declaraciones por la incorporación venezolana que demuestran el apoyo de asociaciones empresariales y de gobernadores a la ampliación del bloque. Dicho esto, se nota que hubo una presión subnacional para que los parlamentarios aprobasen el Protocolo. Empero, en las etapas siguientes analizamos si eso ha sido un factor decisivo para sus votos o si otras variables fueron más importantes.

En cuanto a los votos de la oposición, el PSOL (de izquierda) es consistente con su programa, al votar a favor de la integración latinoamericana a través de la expansión del Mercosur y Venezuela, presidida por Chávez. Por otro lado, el voto de Francisco Rodrigues (DEM/RR), separado de la obstrucción que colocó su partido, puede asociarse a la unidad federativa que representó el diputado Roraima, y que tiene una importante relación con Venezuela. Así, en la fase de la CREDN, la oposición intentó vaciar la sesión, pero esta decisión contribuyó a la rápida aprobación de esta comisión, sin votos en contra. Así, en las siguientes ocasiones cambiaron la estrategia para alargar los debates y posponer la votación. En todos estos casos fue posible observar cómo los actores utilizaron los instrumentos institucionales disponibles para incidir en el resultado del tratamiento legislativo y, en consecuencia, las relaciones internacionales.

En todos los análisis realizados en este artículo, indicamos los votos de los parlamentarios presentes. Se puede apreciar en esta primera comisión que la oposición buscó bloquear la votación por falta de quórum, pero no lo logró, precisamente por ser minoría. En este sentido, a pesar de no poder ganar los votos, buscó otros mecanismos de bloqueo y dio a conocer su proyecto de política exterior.

Respecto de los debates, los temas económicos presentaron divergencias entre los diputados sobre qué ganancias tendría Brasil con Venezuela en el Mercosur. De manera sintética, para quienes fueron favorables, el incremento de las relaciones comerciales en años anteriores podría apalancarse y contribuiría especialmente a los estados del Norte y Nordeste. Para los legisladores opuestos, si el intercambio comercial resultara positivo fuera del Mercosur, la adhesión no sería necesaria para mantener ese flujo. Además, señalaron que Venezuela tendría poder de veto y eso podría entorpecer las negociaciones extrarregionales en el Mercosur, especialmente con la Unión Europea. Finalmente, los opositores destacaron el apoyo venezolano a la nacionalización de Petrobras en Bolivia, afectando los intereses brasileños en la región, amenazando incluso la consolidación del papel de Brasil en América del Sur.

Cabe señalar que, en la primera década del siglo XXI, Brasilia buscó proyectarse en la región, como plan para su inserción internacional (Arce y Silva, 2012; Teixeira, 2011).

Como ejemplo, el discurso del diputado Aldo Rebelo (PCdoB) apunta que:

Si queremos discutir seriamente el ingreso de Venezuela al Mercosur, necesitamos llamar aquí a los Gobernadores de Roraima, Pernambuco, Ceará, Amazonas, Amapá, Gobernadores de la Región Norte de Brasil, para quienes el Mercosur no tiene sentido, porque nadie concibe una relación comercial entre el estado de Roraima, por ejemplo, y Argentina, Paraguay o Uruguay, por causa de la distancia (Deputados, 2007a).

En este sentido, se esperaba que la aproximación y las facilidades comerciales que brinda el Mercosur, generen ganancias comerciales para los estados geográficamente cercanos a Venezuela.

Ya los temas políticos enfatizaron el gobierno de Chávez y la efectividad de la democracia en Venezuela. A pesar de las manifestaciones favorables, la mayoría de los situacionistas y opositores cuestionaron el

comportamiento del Presidente venezolano. Sin embargo, lo que diferencia a ambos grupos es si consideraron esto como un impedimento para la aprobación de su ingreso al Mercosur. Para los favorables, el Estado y el gobierno eran diferentes, lo que permitiría considerar la adhesión en el largo plazo, mientras que el gobierno de Chávez sería temporal. Además, existiría la posibilidad de garantizar la democracia en Venezuela a través de la institucionalidad del Mercosur. Para los opositores, la conducta del gobierno chavista violó la cláusula democrática, no permitiéndole ingresar al bloque. En este sentido, como señala Briceño Ruiz:

Incluso Venezuela es un país que, en general, se considera un potencial social en los sectores político y productivo del Mercosur. Existen dudas y pocas veces duras críticas sobre el gobierno de Hugo Chávez. Nunca se reconoce la legitimidad democrática de origen, se objeta su ejercicio del poder (Briceño Ruiz, 2009: 9).

Luego, el Protocolo fue enviado a la CCJC, a cargo del relator, el diputado Paulo Maluf (PP/SP). En este, contaba con 44 votos a favor (72,13%) y 17 en contra (27,87%), al 21 de noviembre de 2007, como se muestra en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Votación en la CCJC



Fuente: Elaboración propia, con base en Câmara dos Deputados (2007c).

Al analizar la votación nominal en el pleno de la Cámara de Diputados, podemos observar los estándares con una muestra más amplia de parlamentarios y partidos que no participaron en comisiones temáticas. Además, fue el último paso del proceso ante la Cámara, antes de pasar al Senado, es decir, la última acción en la que los diputados federales pudieron intervenir directamente para la aprobación o rechazo de la incorporación venezolana.

Entre noviembre y diciembre de 2007, el Protocolo de Adhesión entró en el orden del día del Plenario once veces, pero no se debatió porque otros puntos ocuparon las sesiones. Tras un año de archivado, se votó en sesión extraordinaria del 17 de diciembre de 2008 (Deputados, 2008), última jornada legislativa y bajo la presidencia de Arlindo Chinaglia (PT/SP). Este período es significativo porque representa cómo la decisión

sobre política internacional puede ser un instrumento de negociación con el gobierno, mezclándolo con el juego político interno y utilizando los procedimientos institucionales para llevar a cabo esta estrategia. De esta manera, el Congreso utilizó sus poderes en el ámbito internacional, pero junto con un interés interno. Para Santos y Vilarouca (2011), el período de postergación señala la incertidumbre de la situación en cuanto a la garantía de aprobación.

La votación de 2008 se debió a un acuerdo entre los diputados para que se deliberara el Protocolo de Caracas y el nombramiento de José Jorge<sup>3</sup> para ocupar el cargo de Ministro del

<sup>3</sup> José Jorge (DEM/PE) fue diputado federal por 4 mandatos (1983-1999), senador (1999-2007), ministro de Minas y Energía de Fernando Henrique Cardoso (2001-2002) y candidato a vicepresidente de Geraldo Alckmin (PSDB/SP), en las elecciones de 2006.

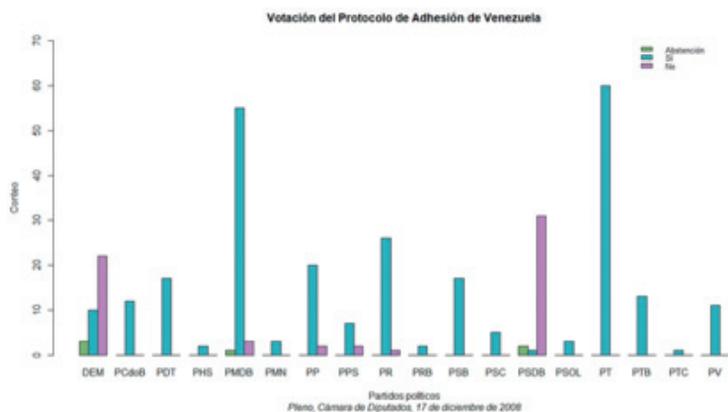
Tribunal Federal de Cuentas (TCU). A pesar del acuerdo entre el gobierno y la DEM, el PSDB fue “el principal obstáculo, impidiendo, en un principio, el uso de procedimientos procesales más rápidos” (Santos y Vilarouca, 2011: 59).

En este contexto, se puede entender que una de las razones por las que parte de la bancada de la DEM votó a favor de Venezuela fue el cumplimiento del acuerdo que favoreció a la esta con el cargo en TCU. El acercamiento de un tema internacional a los intereses políticos internos se revela en este episodio: un gobierno catalogado de centroizquierda y defensor del regionalismo sudamericano a través de la inclusión política de un país que se convirtió en símbolo de la izquierda en la región, obtuvo su aprobación al llegar a un acuerdo

con la oposición de derecha para dar un alto cargo al político que había sido candidato a vicepresidente en la fórmula contraria a Lula, derrotada en la segunda vuelta en las elecciones anteriores.

Como se observa en el Gráfico 3, a pesar de que la Cámara estaba compuesta por 513 diputados, en la sesión del 17 de diciembre de 2008 solo estuvieron presentes 333 diputados federales, aproximadamente el 65% del total. El resultado final fue de 265 votos a favor (79,8% de los votantes y 51,66% de la legislatura), 61 votos en contra (18,4% y 11,89%) y 6 abstenciones (1,81% y 1,17%). Por tanto, hubo mayor margen a favor de la adhesión que en la CCJC, pero menor que en CREDN, en el que no hubo votos en contra.

Gráfico 3. Votación en el pleno de la Cámara



Fuente: Elaboración propia, con base en Câmara dos Deputados (2007c).

Los líderes de los partidos PCdoB, PDT, PHS, PMDB, PMN, PP, PR, PRB, PSB, PT, PTB, PTC, PSC y PV, dieron pautas a sus escaños para votar a favor del Protocolo y fueron seguidos por 244 diputados, lo que caracteriza un comportamiento razonablemente homogéneo de los parlamentarios de base aliados al gobierno, aunque la coalición presenta ideologías heterogéneas. Una posible explicación para aquellos casos que divergieron de la orientación del gobierno es que son diputados federales centrados en su propia trayectoria y reputación en el partido y en el electorado y, por tanto, el activismo legislativo puede haber sido más interesante en su cálculo político que seguir la orientación de gobierno (Inácio, 2011).

Por otro lado, los partidos de oposición DEM y PSDB instruyeron a sus diputados a rechazar el Protocolo, pero ninguno mantuvo su bancada cohesionada en esta votación. En el caso del DEM, hubo 22 votos "No", 10 "Sí" y 3 abstenciones, totalizando el 37,14% de diputados que difirieron de la orientación partidaria. Por tanto, el DEM fue el partido que presentó mayor discrepancia entre sus integrantes en el pleno de la Cámara de Diputados, factor que puede explicarse por el interés en el nombramiento de José Jorge al TCU.

Identificamos que estos 8 diputados, a pesar del desacuerdo con su partido, votaron de acuerdo a la

mayoría de los congresistas de los estados que representaban, ubicados en las regiones Nordeste y Norte, lo que demuestra el elemento federativo como explicación. Finalmente, el PSOL tuvo su escaño cohesionado con 3 votos favorables. A pesar de ser un opositor, acompañó al gobierno en esta agenda, que se puede entender a la luz de la ideología del partido.

De esa manera, fue en el hemicycle de Diputados donde se percibió una mayor influencia de la variable federativa, es decir, si el estado que el legislador representa interfiere en su voto. Sobre todo el DEM demostró que los diputados más cercanos a Venezuela aprobaron la ampliación del Mercosur, independientemente de pertenecer a la oposición o ser de derecha. Pese a esto, ese fenómeno se restringió a una minoría, ya que no se detectó ese cambio de posiciones en otros legisladores.

Por tanto, de este caso se puede inferir que el origen federal del diputado no es el principal elemento determinante de la conducta parlamentaria, sino que es una variable que explica las excepciones al estándar, que es votar según la decisión del partido, tomada de acuerdo con la situación doméstica. Este elemento se suma a la oposición de los modelos de política exterior en la relación con América del Sur y el resto del mundo. Aunque diferentes, tienden a reflejar preocupaciones sobre opciones de

desarrollo económico que no se limitan al debate en el Congreso, sino que incluyen a otros sectores de la sociedad. Esta polarización de los diputados demuestra la implicación de los congresistas en el tema de política exterior y regionalismo, y la capacidad de utilizar sus funciones en la ejecución de la diplomacia parlamentaria.

### *Tramitación en el Senado*

Luego de la consideración de los diputados federales, el Protocolo fue enviado a la Cámara Alta. En el Senado, pasó por la Representación de Brasil en el Parlamento del Mercosur (RBPM), en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CRE) y en el Pleno, entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009. Este último año también hubo elecciones para la presidencia del Senado. Los dos principales candidatos fueron Tião Viana (PT/AC) y José Sarney (PMDB/AP). Ganador de la elección

plenaria, el ex Presidente Sarney había señalado en su campaña que sería difícil para Venezuela ingresar al Mercosur en el Senado, como una forma de ganar votos de la oposición (Bragon, 2009). Este hecho reitera la importancia y polarización que tuvo el asunto en el escenario político.

El Protocolo fue procesado por primera vez por la Representación de Brasil en el Parlamento del Mercosur, una comisión mixta formada por senadores y diputados federales. En esta etapa, como en CREDN, hubo un informe del diputado federal, Dr. Rosinha (PT/PR) (Nacional, 2009). Como se observa en el Gráfico 4, la deliberación de la opinión favorable del Diputado Rosinha por este comité se produjo el 18 de febrero de 2009 y la agenda fue aprobada por un estrecho margen con 7 votos favorables (58,33%) y rechazada por 5 (41,67%), lo que permitió su derivación a CRE.

Gráfico 4. Votación en la RBPM



Fuente: Elaboración propia, con base en Senado Federal (2008)

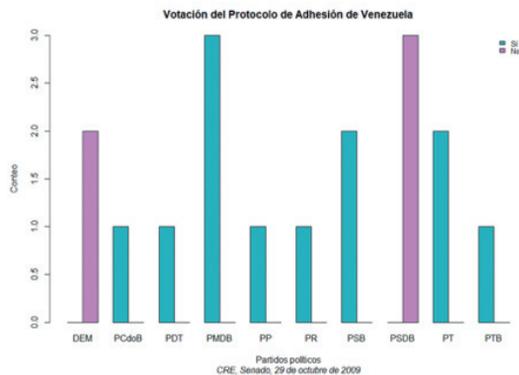
A pesar de contar con 18 miembros, en la sesión solo estuvieron presentes 12 parlamentarios –seis senadores y seis diputados– de nueve partidos. DEM, PP, PPS y PSDB votaron en contra y PCdoB, PMDB, PRB, PTB y PV a favor. Así, la muestra que nos da la representación en el Parlamento del Mercosur permite deducir que la formación de preferencias opera principalmente en la situación clave-oposición.

Remitido a la CRE, presidida por el senador Eduardo Azeredo (PSDB/MG), el Protocolo tuvo como relator al senador Tasso Jereissati (PSDB/CE). Así, hay un mayor protagonismo de la oposición en cargos destacados en el Senado, a diferencia de lo que sucedió en la Cámara de Diputados. Sin embargo, a pesar de la intervención de los senadores de la oposición a través de diversos procedimientos en las audiencias, se aprobó por 12

votos a favor (70,59%) y 5 en contra (29,41%). La apreciación del 29 de octubre de 2009 tuvo un alto grado de lealtad partidaria y división entre el bloque minoritario y los partidos alineados con el gobierno, como se muestra en el Gráfico 5.

Los votos contrarios vinieron de los 5 senadores del DEM y PSDB, mientras que los favorables fueron las posiciones de los legisladores de PCdoB, PR, PSB, PT, PMDB, PP, PDT y PTB, manteniendo la alianza entre la mayoría y los bloques de apoyo del gobierno. De esta forma, también es un episodio que evidencia las posiciones partidistas como resultado de la interacción entre situación y oposición, es decir, el proceso de toma de decisiones en política exterior, siguiendo cómo se votan las políticas públicas internas, con base en la estructura de poder interna.

Gráfico 5. Votación en la CRE



Fuente: Elaboración propia, con base en Senado Federal (2008)

En la CRE, podemos notar el tema económico en los debates de sucesivas sesiones. El situacionista senador Romero Jucá (PMDB) señaló que al realizar inversiones en el exterior, Brasil comenzaba a ganar el perfil de un país desarrollado:

El espacio para este proceso de transnacionalización de las empresas nacionales son, sobre todo, los países en desarrollo de altos ingresos, como Venezuela. Los otros mercados o no tienen ingresos suficientes o están saturados por la competencia de empresas transnacionales de otros países (Federal 2009b).

Tras ser remitido al Plenario, el Protocolo entró en el orden del día de la jornada, pero no fue discutido en varias sesiones, entre noviembre y diciembre de 2009.

Presidido por José Sarney (PMDB/AP), el 15 de diciembre se procedió a la votación del Protocolo, que constituye el último acto en el Congreso en relación a la apreciación de la adhesión de Venezuela al Mercosur (Federal, 2009). En la deliberación del Pleno del Senado estuvieron presentes 63 senadores, equivalentes al 77,78% del total de la Cámara Alta. El resultado final fue de 35 votos a favor (56,45% de los votantes y 43,21% de la legislatura) y 27 en contra (43,55% y 33,33%). Se observa que, con una composición

político-partidaria menos favorable al gobierno, se obtuvo la aprobación con un margen menor que en la Cámara Baja.

Los conflictos entre Chávez y el Senado brasileño<sup>4</sup> sirvieron para reforzar la posición de sus opositores en el Congreso brasileño, quienes apostaron por establecer una espera indefinida para votar el Protocolo hasta el cambio en la política interna de Venezuela. Por tanto, hay una explícita desaprobación del Presidente Hugo Chávez y del proyecto político que simboliza, incluso en lo que respecta a su influencia en otros Estados de la región. Respecto del entonces Mandatario venezolano, el senador Eduardo Azeredo (PSDB) dijo en la sesión plenaria: “¿Pero debemos dar este voto de confianza, incluso con el Presidente Chávez faltándole el respeto al Senado brasileño?” (Federal, 2009: 66167). Tales declaraciones evidencian un rechazo al gobierno

4 A mediados de 2007, RCTV (medios privados y de oposición) no logró renovar su concesión por parte del gobierno de Chávez. El episodio fue debatido como una posible restricción a la libertad de prensa y fue criticado por los senadores brasileños. En respuesta, el Presidente venezolano acusó al Senado de reproducir los discursos de Washington, acusándolo de inmiscuirse en los asuntos internos de Venezuela. Poco después, Chávez fijó un plazo para que la legislatura brasileña aprobara la adhesión. Los opositores defendieron la soberanía del Congreso y que no siguieran órdenes de líderes extranjeros.

chavista que fue criticado por la oposición, quien recordó que los presidentes ejercen mandatos en términos específicos y que, en el largo plazo, la política en el país vecino podría cambiar.

Para la base aliada que criticaba a Chávez, el Mercosur era un medio para controlar a Venezuela. En su opinión, la institucionalidad del bloque ayudaría a limitar las posibles rupturas del orden democrático, incluida la posibilidad de un seguimiento directo de la Asamblea Nacional a través del Parlamento del Mercosur (Parlasur). En ese sentido, se afirmó que una eventual denegación de ingreso al Mercosur podría ser un elemento desestabilizador en la región.

Además, defensores del ingreso de ese país afirmaron que la incorporación al bloque sería un instrumento para evitar que Venezuela asumiera un rol regional, es decir, compitiera con intereses estratégicos de la diplomacia brasileña. Por tanto, es un contraargumento a la afirmación de que no estar de acuerdo con la política venezolana sería un motivo de rechazo en el Mercosur. Querían mostrar que, a pesar de apartarse del chavismo, esto no limitaría su incorporación al bloque. Además, servirían a los intereses del gobierno brasileño con proyección internacional (Barbosa, 2008; Briceño Ruiz, 2009), conteniendo los planes venezolanos para

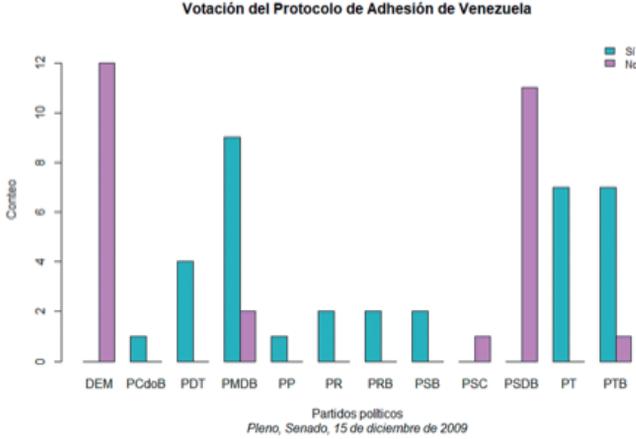
asumir una posición predominante en la región.

El conjunto de cuestiones técnicas trata sobre aspectos formales de la adhesión, discutiendo, por ejemplo, el cumplimiento o no por parte de Venezuela de los requisitos establecidos en el Protocolo, como la armonización de las reglas del Mercosur, motivo utilizado para la suspensión en 2016 (Arredondo y Godio, 2017). Sobre todo, la oposición utilizó estos argumentos para afirmar que no era viable en el momento de la aprobación del Protocolo. A continuación, demostraremos la influencia de estas variables en el comportamiento de los parlamentarios en la votación tanto en la Cámara como en el Senado.

Si bien los aspectos técnicos podrían justificar la imposibilidad de la adhesión de Venezuela al Mercosur, estos fueron descuidados en los argumentos parlamentarios, destacando los aspectos políticos que, a su vez, resultaron más apropiados para la politización del debate.

Cuando se verifican los votos, en el Gráfico 6, se puede observar que hubo mayor lealtad partidista en esta votación, con PCdoB, PDT, PP, PR, PRB, PSB y PT votando de manera cohesiva el “Sí” y DEM, PSC y PSDB votando el “No”.

Gráfico 6 – Votación en el Pleno del Senado



Fuente: Elaboración propia, con base en Câmara dos Deputados (2008)

Al comparar las deliberaciones en las sesiones plenarias de las dos cámaras, algunos casos merecen ser destacados. En primer lugar, el PMDB es el único partido que no tiene total cohesión en ninguno de los dos plenos, a pesar de que la mayoría estuvo a favor de la adhesión de Venezuela. De manera diferente, PCdoB, PDT, PRB, PSB y PT, mostraron el mismo comportamiento, es decir, unánime por “Sí”. PP y PR, en cambio, no tuvieron escaños disciplinados en la Cámara, pero sí los tuvieron en el Senado, a favor del ingreso venezolano. Por el contrario, el PTB, cohesionado en la Cámara, no fue disciplinado por todo su banco del Senado. El PSC tuvo diferentes posiciones en cada votación.

Además, los partidos que efectivamente se opusieron a todo el proceso, DEM y PSDB, mostraron mayorías a favor del “No” en la Cámara y alcanzaron la unanimidad en el Senado. En este escenario, el comportamiento del DEM es representativo, porque había sido el más dividido en la apreciación del Protocolo por parte de los diputados y alcanzó la cohesión total un año después.

Cabe señalar que PHS, PMN, PPS y PTC no tuvieron senadores en esta legislatura y, por lo tanto, no es posible compararlos. Además, los senadores del PSOL (José Nery, de Pará) y de PV (Marina Silva, de Acre) no estuvieron presentes en la sesión, lo que imposibilitó la comparación entre diputados federales y senadores de esos partidos.

Tabla 1 – Comparación de todas las votaciones

CÁMARA	SESIÓN	VOTOS "SÍ"	VOTOS "NO"	ABASTENCIÓN
DIPUTADOS	CREDN	93.50%	-	6.50%
	CCJC	72.13%	27.87%	-
	Pleno	79.80%	18.40%	1.81%
SENADO	RBPM	58.33%	41.67%	-
	CRE	70.59%	29.41%	-
	Pleno	56.45%	43.55%	-

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en la Tabla 1, al sistematizar los resultados de todas las votaciones, existen diferencias en el comportamiento de diputados y senadores. Primero, no hubo abstenciones en el Senado, dividiendo el colegiado entre lo favorable

y lo contrario. Y, sobre todo, es claro que a pesar de la aprobación, las diputadas en el Senado fueron más intensas. Tales diferencias ocurrieron por las distintas coyunturas, en las que el tema se volvió más publicitado y politizado.

## CONSIDERACIONES FINALES

En vista de lo anterior, identificamos la politización como un mecanismo causal que guió la apreciación brasileña de la incorporación venezolana al Mercosur. El análisis del mecanismo, dentro de las condiciones contextuales indicadas, permite la generabilidad del estudio para casos funcionalmente equivalentes, contribuyendo al área de estudio (Beach y Pedersen, 2019). En otras palabras, es posible esperar que en otros temas con alta visibilidad mediática, los parlamentarios tiendan a comportarse de la misma manera.

Considerando el debate informacional apuntado anteriormente, notamos que el elemento “politización” es una variable importante para comprender los comportamientos parlamentarios. Otro elemento que debemos considerar es el “tamaño del grupo que está votando”: cuanto mayor, hay más posibilidad por parte del gobierno de estimular comportamientos indisciplinados de los parlamentarios en relación a su partido. Durante el proceso de tramitación del Protocolo de Adhesión de Venezuela en el Congreso de Brasil, verificamos

que en un primer momento este fue tranquilamente aprobado por la Comisión especializada. El problema surgió en la CCJC, cuando los partidos opositores votaron contra la adhesión. Aunque no consiguieron mayoría, esto permitió que los sectores de la oposición recurrieron a instrumentos de denuncia o rechazo, representados en nuestro caso de estudio por intentos de bloquear el avance del proceso, forzando al gobierno a adoptar estrategias de negociación y regateo con la oposición, que sufrió indisciplinas durante la votación en pleno. Finalmente, el resultado producido fue la aprobación del tratado en la Cámara de Diputados, dando cuenta del interés del gobierno.

Sin embargo, el trámite en el Senado tuvo una dinámica distinta, porque la oposición consiguió garantizar la disciplina parlamentaria contra la adhesión, incluso en las comisiones especializadas, como la RBPM y de relaciones exteriores. Podemos explicar ese comportamiento distinto por el elemento politización: la demora en la tramitación permitió consolidar mejor la postura de la oposición, como también aumentar en la opinión pública las dudas sobre la entrada de Venezuela, especialmente por causa de los conflictos políticos entre el Congreso y el Presidente Chávez. Aunque en el Senado la oposición se mantuvo disciplinada, el gobierno obtuvo mayoría para aprobar el Protocolo de Adhesión.

Por tanto, entre la firma del acta internacional y su aprobación, mapearos y desvelamos el mecanismo que apunta a una secuencia provocada, principal pero no exclusivamente, por la disputa partidista y la posición de los parlamentarios en el juego político interno (Tilly, 2001). Destacamos que en este proceso se dejaron fuera los aspectos estratégicos de la política exterior, así como los técnicos, priorizando intereses políticos que tienden a ser movilizados por intereses más inmediatos.

Para finalizar el artículo, reiteramos brevemente las preguntas por las que se condujo nuestra reflexión. Con el objeto de la aprobación brasileña del Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur, es claro que, además de la decisión de suscribir el acta por parte del Ejecutivo, hay otra etapa de la política exterior, su deliberación por parte del Legislativo. En el Congreso y en los partidos que lo componen, no hay necesariamente un interés convergente al del Ejecutivo. Si bien la propuesta del gobierno fue aprobada, esta aprobación no se produjo porque habría una subordinación del Legislativo a los intereses del Ejecutivo en el ámbito de la política exterior, sino porque el gobierno contaba con una base de apoyo suficiente para aprobar el ingreso de Venezuela, como se explicitó en el voto del Senado.

El comportamiento parlamentario brasileño en el caso de la aprobación

del Protocolo para el ingreso de Venezuela al Mercosur revela una percepción de que es función del Congreso influir en la conducción de la política exterior, incluyendo determinar qué países representan alianzas prioritarias y cuáles son amenazas para intereses brasileños. Dentro de los comportamientos identificados en este trabajo con *Diplomacia Parlamentaria*, señalamos que el rol del Legislativo no es definir las estrategias propuestas por el gobierno, sino incidir en su dirección, incluso buscando la acción directa.

En este sentido, no solo el ingreso de Venezuela al bloque ha sido objeto de intenso debate, sino que desde entonces ha habido una preocupación constante por parte del Parlamento brasileño por monitorear y contribuir a la plena restauración de la democracia en ese país. Además, nuestra conclusión es que el comportamiento de la mayoría de los legisladores se puede entender dentro de la clave explicativa de que la política exterior se vota como políticas internas, sin dejar de lado el panorama regional, ya que toman en cuenta que las situaciones de conflicto o crisis en los países vecinos plantean amenazas a los intereses brasileños.

Aún así, las hipótesis sobre el programa ideológico (H2b) y el origen federativo (H2c) serían explicaciones

marginales, pero complementarias, ante la relación de causalidad que da la interacción entre partido y gobierno. Es decir, ambos se confirman parcialmente en nuestra prueba, ya que explican casos específicos, excepciones a lo que se identificó como estándar. Sin embargo, el tamaño de la muestra utilizada en este artículo limita las posibilidades de inferir al respecto de esas hipótesis. Así, investigaciones adicionales pueden confirmar si esas dos variables no son decisivas para la mayoría de los parlamentarios.

Aunque el tópico de acercar el Norte brasileño a Venezuela y al Mercosur estuvo constantemente en los debates, los legisladores de esa región que votaron por la adhesión eran también del oficialismo. Así, nuestro análisis indica que el clivaje gobierno-oposición ha sido más determinante, pero eso no excluye un posible impacto conjunto de las variables.

En este sentido, entendemos que, además de los factores del sistema internacional, la actuación del Congreso en la aprobación de la política exterior también debe leerse a la luz de la situación interna, es decir, por la composición partidaria y la relación entre el Congreso y el Ejecutivo. Así se confirma la hipótesis H2a, ya que la mayoría de las observaciones podrían explicarse por esta variable.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arce, Anatólio Medeiros; Silva, Marcos Antonio da. (2012). Venezuela e Mercosul: uma inserção via Brasil? *Conjuntura Austral*, 3(12), 61–85. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.26393>
- Arredondo, R. y Godio, L. (2017). La suspensión y terminación de los tratados: el caso de Venezuela y el Mercosur. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, 18, 101–144. <http://www.derecho.uba.ar/revistas-digitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/view/315>
- Barbosa, R. (2008). A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. *Interesse Nacional*, Abril/Junho, 11–21.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2019). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines* (2nd ed.). University of Michigan Press.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2016). *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. University of Michigan Press.
- Bragon, R. (2009). Trinchiera. *Folha de S. Paulo*. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2901200901.htm>
- Briceño Ruiz, J. (2009). El Ingreso de Venezuela Miembro Pleno del MERCOSUR: Las miradas de un proceso complejo. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, XV(20), 1–30.
- Cofelice, A. & Stavridis, S. (2017). Mapping the Proliferation of Parliamentary Actors in the Mediterranean: Facilitating or Hindering Cooperation? *IAI Working Papers*, 17(21), 1–28. <https://doi.org/978-88-9368-049-3>
- Congresso Nacional (2009). Parecer nº4. Congresso Nacional.
- Deputados, Câmara dos. (2008). Ata da 327a Sessão. Câmara dos Deputados.
- Deputados, Câmara dos. (2007a). Audiência Pública na 1554/07. Câmara dos Deputados.
- Deputados, Câmara dos. (2007b). MSC 82/2007: Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL. Brasília, Brasil: Câmara dos Deputados. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=342581&ord=1>
- Deputados, Câmara dos. (2007c). PDC 387/2007: Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL. Brasília, Brasil: Câmara dos Deputados. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373907&ord=1>
- Díaz, Damián Rodríguez (2014, October). El rol del poder legislativo en la política exterior: Un estudio sobre la ratificación del ingreso de Venezuela al MERCOSUR. Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política.
- Diniz, S. (2012). O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27(80),

- 169–184. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092012000300010>
- Figueira, Ariane Roder (2010). Um debate acerca do padrão decisório em política externa no Brasil. *Carta Internacional*, 5(1), 38–52.
- Figueiredo, Argelina C. & Limongi, Fernando (1999). Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Fundação Getúlio Vargas Editora.
- Gilligan, T.W. & Krehbiel, K. (1989). Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee. *American Journal of Political Science*, 33(2), 459–490.
- Gilligan, T.W. & Krehbiel, K. (1987). Collective Decision-Making and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3(2), 287–335.
- Henehan, M.T. (2000). Conclusion: Theories and Research on Congressional Behavior on Foreign Policy. In *Foreign Policy and Congress: An International Relations Perspective* (pp. 145–164). University of Michigan Press.
- Hiroi, T. & Rennó, L. (2018). Disentangling legislative duration in coalitional presidential systems. *The Journal of Legislative Studies*, 24(4), 475–498. <https://doi.org/10.1080/13572334.2018.1540118>
- Inácio, Magna (2011). Engajamento parlamentar no Brasil. In T. Power y C. Zucco Jr. (Eds.), *O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira* (p. 319). Editora UFMG.
- Koger, G. (2010). *A Theory of Obstruction*. In *Filibustering: A Political History of Obstruction in the House and Senate* (pp. 15–36). University of Chicago Press.
- Krehbiel, K. (1991). *Information and Legislative Organization*. The University of Michigan Press.
- Lamounier, Bolivar. (1991). Parlamentarismo, Sistema eleitoral e governabilidade. *Nova Economia*, 2(2), 9–25.
- Lima, Maria Regina Soares de. (2000). Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, 22(2), 265–303.
- Lopes, Dawisson Belém. (2011). A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(1), 67–86.
- Mainwaring, S. (1991). Politicians, parties and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, 23, 21–43.
- Martin, L. (2000). *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton University Press.
- Merle, M. (1978). Partis politiques et politique étrangère en régime pluraliste. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 30(1), 80–94.
- Mesquita, Lucas Ribeiro. (2014). A Formação do Sistema Brasileiro de Política Exterior. *Mural Internacional*, 5(1), 71–81. <https://doi.org/10.12957/rmi.2014.7205>

- Moravcsik, A. (1999). *The Choice for Europe: Social purpose & State Power from Messina to Maastricht*. UCL Press.
- Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. *International Organization*, 51(4), 513–553. <https://doi.org/10.1162/002081897550447>
- Navalón, Raquel Alemañ & Stavridis, Stelios. (2018). El derecho a la autodeterminación de los pueblos en la protodiplomacia parlamentaria catalana: los casos palestino y saharauí. *Comillas Journal of International Relations*, 11, 51–70. <https://doi.org/https://doi.org/10.14422/cir.i11.y2018.004>
- Pereira, C. & Mueller, B. (2000). Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. *Revista de Ciências Sociais*, 15(43), 45–67.
- Pinheiro, L. & Milani, Ca. (2012). Conclusão. In L. Pinheiro y C. Milani (Eds.), *Política Externa Brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. FGV.
- Raunio, T. (2014). Legislatures and Foreign Policy. In S. Martin, T. Saalfeld, y K. W. Strøm (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0016>
- Saalfeld, T. & Strøm, K.W. (2014). Political Parties and Legislators. In S. Martin, T. Saalfeld, y K.W. Strøm (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 371–398). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0022>
- Sánchez, L.E. (2010). El rol del Parlamento en la política exterior: Instrumentos analíticos para su estudio. V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Santos, F. & Vilarouca, M. (2011). A adesão da Venezuela ao Mercosul no Congresso Brasileiro. In J. P. S. L. Viana, P. M. C. de Vasconcellos, y V. V. R. Miguel (Eds.), *Integração Sul-Americana: desafios e perspectivas* (pp. 44–81). Editora da Universidade Federal de Rondônia.
- Santos, F. (2005). Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, 48(4), 693–735. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400001>
- Senado Federal (2009a). Projeto de Decreto Legislativo no 430, LXIV.
- Senado Federal (2009b). Voto em separado. Senado Federal.
- Senado Federal (2008). PDL 430/2008: Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL. Brasília, Brasil: Senado Federal. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/88888>
- Stavridis, S. (2019). La diplomacia parlamentaria: el papel de los Parlamentos en el mundo. *Revista Española de Derecho Internacional*, 71(1), 187–206. <https://doi.org/10.17103/redi.71.1.2019.1.07>

- Teixeira, Carlos Gustavo Poggio (2011). Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(2), 189–211. <https://doi.org/10.1590/s0034-73292011000200010>
- Tilly, Ch. (2001). Mechanisms in Political Processes. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 4, 21–41.



# Autócratas nucleares: estrategias y trayectorias de supervivencia política

## Nuclear Autocrats: Political survival strategies and trajectories

Camilo González\*  
César Niño\*\*

### RESUMEN

En el presente artículo se afirma que la tenencia de armas nucleares en los regímenes autoritarios puede convertirse en garantía para la sobrevivencia política de los líderes y su élite. Con base en el análisis de rastreo de procesos de cuatro casos de estudios representativos (Corea del Norte, Irak, Irán y Libia), este artículo expone que los programas nucleares configuran dispositivos en los que el cambio de régimen se entiende como una amenaza a la seguridad. Estos han sido exitosos cuando los regímenes autoritarios han transformado sus recursos en armas nucleares o cuando han acumulado capacidades que generan una percepción de riesgo frente a los actores que buscan la democratización.

**Palabras clave:** Regímenes autoritarios – Armas nucleares – Proliferación nuclear – Seguridad – Cambio de régimen.

- 
- \* Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (España) y Profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda (Colombia). Profesor de la Universidad Sergio Arboleda. Correo de contacto: manuelc.gonzalez@usa.edu.co. ORCID: 0000-0002-9032-8717
- \*\* Profesor Asociado de Relaciones Internacionales, Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible, Universidad de La Salle. PhD en Derecho Internacional, Universidad Alfonso X el Sabio (España); Magister en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra (Colombia). Profesional en Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda (Colombia). Correo de contacto: cniño@unisalle.edu.co. ORCID: 0000-0002-1417-6643. Recibido: 25 de mayo de 2021. Aceptado: 31 de enero de 2022.

**ABSTRACT:**

In this article it is stated that the possession of nuclear weapons in authoritarian regimes can become a guarantee for the political survival of the leaders and their elite. Based on process-tracing analysis of four representative case studies (North Korea, Iraq, Iran, and Libya), this article argues that nuclear programs shape devices in which regime change is understood as a threat to the security. These have been successful when authoritarian regimes have turned their resources into nuclear weapons or when they have accumulated capabilities that create a perception of risk against actors seeking democratization.

**Keywords:** Authoritarian regimes – Nuclear weapons – Nuclear proliferation – Security – Regime change.

## INTRODUCCIÓN

¿Por qué algunos países buscan obtener armas nucleares? Y en particular ¿qué persiguen los países con regímenes autoritarios al obtener armas nucleares? Este artículo busca ahondar la relación entre regímenes políticos y la seguridad internacional dentro del contexto de proliferación nuclear.

Este estudio tiene por objetivo explorar la posible relación entre las armas nucleares y la supervivencia del régimen político, particularmente aquellos que son autoritarios. Comparando los casos de Corea del Norte, Irán, Irak y Libia, queremos analizar si la posesión o no de armas nucleares ha sido un factor de estabilidad del régimen autoritario, centrándonos en la disuasión nuclear ante Estados democráticos para impedir conductas agresivas que conduzcan a procesos de caída del régimen autoritario y establecimiento de la democracia. Por lo tanto, nos preguntamos: ¿Son menos o más vulnerables los dictadores que no poseen un programa o arsenal nuclear?

En ese sentido, la posesión de armas nucleares puede convertirse en un seguro para la sobrevivencia política de los líderes y la élite autoritaria tanto a nivel externo e interno. Por un lado, los dictadores pueden disuadir a los Estados democráticos

(e incluso a los autoritarios) de agredirlos usando estratégicamente la incertidumbre y la vulnerabilidad de una retaliación nuclear (Collins & Kingston, 2002; Waltz, 1990), como escudo ante la tentativa de cambio de régimen a nivel externo. Sin embargo, las estrategias de proliferación y la posesión de armas nucleares pueden afectar la forma en que otros Estados pueden percibir a los regímenes autoritarios y evaluar su vulnerabilidad para lograr su democratización (Eriksson & Giacomello, 2006; Kahl, 1998; Kolodziej, 2005).

El artículo se divide en cinco secciones. En primer lugar, presentamos la metodología; posteriormente revisamos el conjunto de teorías sobre la proliferación nuclear basados en las dimensiones de voluntad (*willingness*) y oportunidad (*opportunity*) que esgrime la literatura especializada. En tercer lugar, analizamos los argumentos sobre la proliferación nuclear desde la perspectiva del régimen político. Posteriormente, sugerimos explicaciones para las trayectorias de los casos de estudio, centrándonos en la ausencia de un arma o programa nuclear como determinante para la vulnerabilidad el régimen autoritario. Por último, unas conclusiones generales sobre los resultados de la investigación.

## (NO) PROLIFERACIÓN NUCLEAR

¿Por qué algunos países buscan obtener armas nucleares? Una parte importante de las respuestas a esta interrogante están contenidas en las diversas teorías de las Relaciones Internacionales, que explican la proliferación nuclear a partir de la comprensión de las motivaciones que poseen los actores internacionales para iniciar sus programas nucleares y, por ende, lograr obtener armas nucleares (Jo & Gartzke, 2007). Estas aproximaciones se concentran en estudiar la voluntad (*willingness*) como explicación de la proliferación nuclear.

Desde la corriente realista, Waltz (1979) explica que la disuasión es producto de la estructura del Sistema Internacional que lleva a los Estados fuertes a posicionarse como actores protagónicos a nivel sistémico, mediante la adquisición de armas nucleares, mientras que aquellos Estados pequeños se ven abocados a resguardarse bajo la protección de las potencias nucleares. En otro sentido, Mearsheimer (2001) sugiere que la disuasión es consecuencia tanto de la desconfianza entre Estados como de las oportunidades disponibles para alterar el Sistema Internacional. Al existir una estructura anárquica, la desconfianza mutua aumenta (Blair, Karim, & Morse, 2018), por lo que cada Estado asume sobre su

supervivencia en clave de aumentar su seguridad, una de las cuales está relacionada con el poder nuclear. Incluso, ese mismo poder nuclear permite alterar el cambio de balance de poder regional a expensas de la seguridad de los demás Estados, que en la línea de Mearsheimer está relacionada con la aspiración a la hegemonía regional.

Estos objetivos se expresan de maneras particulares en su variante defensiva y ofensiva, donde el realismo resalta la intención del Estado de preservar el balance de poder y maximizar el poder relativo frente a otros Estados, respectivamente. Por su parte, los teóricos del neorealismo aportan a la comprensión del balance de poder en base a las capacidades relativas de los Estados que definen su política exterior. De esta manera, frente a las teorizaciones tradicionales del realismo, se incorpora la variable doméstica de la fortaleza del aparato estatal como catalizador de la acción exterior de los Estados (Ripsman, Taliaferro, & Lobell, 2016; Rose, 1998). De esta manera, en torno a la cuestión nuclear, si bien los cambios en los balances de poder son la motivación inicial de esta conducta por parte de los Estados, solo la voluntad de las élites de política exterior permitirá la implementación de programas para

la búsqueda de armas nucleares. En línea, Sagan (1996) propone un modelo teórico de seguridad, los Estados buscan poseer armas nucleares como consecuencia del estado de anarquía internacional que incentiva la autoprotección en términos de seguridad nacional y soberanía. La clave realista sobre la proliferación nuclear radica en comprender que ante una amenaza militar significativa, la percepción de dicha amenaza tiene por consecuencia la adquisición de arsenal nuclear con el objetivo de disuadir a los Estados agresores de su conducta.

Desde el liberalismo, los estudios han puesto su acento en el efecto predictivo de las instituciones internacionales como explicación del fenómeno de la proliferación nuclear y la orientación de las élites hacia la economía mundial. En ese sentido, el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) permite a los Estados mantener expectativas estables entre ellos, que afectan sus cálculos de costo-beneficio a la hora de iniciar programas nucleares, por lo que los Estados escapan de los dilemas de seguridad mediante la cooperación para lograr beneficios mutuos (Way & Sasikumar, 2004). Así, Jo y Gartzke (2007) argumentan que los países miembros del NTP alientan a los Estados a mantenerse en una conducta de no proliferación. Sin embargo, Solingen (2009) afirma que

la proliferación se da como consecuencia de la necesidad de líderes de sobrevivir políticamente en países con menor vínculo con los mercados e instituciones internacionales. Por tanto, el impulso a la proliferación busca movilizar domésticamente a los sectores políticos en torno al fortalecimiento de la capacidad militar, mediante el incremento del gasto en el sector defensa, particularmente en la esfera nuclear (Sagan, 1996).

Por último desde el constructivismo, la lectura que se realiza sobre la proliferación se concentra en la comprensión de los procesos cognitivos que motivan la toma de decisiones que permiten que un país se convierta en un agente proliferador. Tannenwald (1999) ha acuñado el término “tabú nuclear” (nuclear taboo) como la preocupación en los procesos de toma de decisión en Washington de no volver a usar armas nucleares después de Hiroshima y Nagasaki en 1945. Una trayectoria decisional que se alcanza a contraponer con los procesos de no proliferación.

Respecto de esto, Rost Rublee (2009) toma los casos de Japón, Egipto, Libia, Suecia y Alemania, para explicar el papel que fungen las élites estatales y los formuladores de políticas públicas en seguridad nacional, así como la fuerza y presión de los movimientos sociales para la

creación de normas encaminadas a la no proliferación. Por último, pone de relieve que son las iniciativas y mecanismos sociales que fomentan la no proliferación, incorporando nuevas normas de limitación o, por el contrario, las armas nucleares son el resultado de una cimentación del prestigio y el estatus de los Estados respecto de lo que se cree legítimo y apropiado en la escena internacional (Sagan, 1996).

Sin embargo, Ogilvie-White (1996) ofrece otra mirada, llamando la atención sobre el problema de las definiciones de los conceptos como “proliferación” y “rompecabezas”. Advierte que aquellas indeterminaciones han llevado a una lectura difusa y poco acertada sobre los proyectos nucleares después de finalizada la Guerra Fría. De hecho, la falta de rigor sobre los conceptos, abre espacios erróneos para la arquitectura de regímenes internacionales y problemas a los tomadores de decisiones en la materia (Ogilvie-White, 1996, p. 43). Así, propone en su análisis un par de hipótesis sobre la proliferación. En primer lugar, el escenario determinista tecnológico postula que la tecnología nuclear en sí misma es la principal fuerza impulsora detrás de la proliferación y, por lo tanto, las armas nucleares se producen tan pronto como sea tecnológicamente factible hacerlo en cada país. Y la segunda, postula que la dinámica de la proliferación nuclear no puede

entenderse sin la pregunta de lo que motiva a los Estados a adquirir armarse nuclearmente. Lo anterior da lugar a modelos teóricos para explicar los costos y beneficios de dichos proyectos y el alcance de tenerlas o no (Ogilvie-White, 1996, p. 44).

Desde otra arista teórica, la proliferación nuclear se ha entendido bajo la estructura de incentivos y limitantes en la que se mueven los actores en la arena internacional, esto es desde la perspectiva de la oportunidad (*opportunity*). Al respecto, la literatura ha enfatizado en el papel que juegan la capacidad económica de un Estado, su posibilidad de adquirir materiales y la tecnología disponible para desarrollar armas nucleares. Por otra parte, Hymans (2012) advierte que al menos la mitad de los proyectos de armas nucleares lanzados desde 1970 han fracasado definitivamente. En efecto, Hymans toma como muestra los casos de Irak, China, Yugoslavia y Argentina, demostrando que dichos fracasos se deben en gran medida a la debilidad institucional y que, a veces sin darse cuenta, los gobernantes socaban los proyectos nucleares al atender cuestiones estructurales de supervivencia del régimen (Hymans, 2012, p. 4). De esta manera, los países con menos niveles de ingresos pueden sufrir mayores dificultades para costear la implementación de un programa nuclear (Kincade, 1995), así como existencia de restricciones

al comercio internacional de materiales fisibles pueden impedir o retrasar la puesta en marcha de la iniciativa nuclear (Helmreich, 2014). Finalmente, la adquisición de tecnología genera brechas entre países según la sofisticación del arsenal nuclear que posean (Jo & Gartzke, 2007), ya que la capacidad industrial incide en la posibilidad de adelantar programas nucleares debido a reducción de costos (Singh & Way, 2004).

Por su parte, Monteiro & Debs (2017) han propuesto una teoría estratégica de proliferación, que basa su explicación en los costos y beneficios asociados a la interacción de un actor potencialmente proliferador frente a sus adversarios y aliados. El centro de la explicación pasa por la idea de que el potencial proliferador cuente con la seguridad del beneficio de proliferación que permita cambiar a su favor la distribución de capacidades relativas frente a sus rivales, que otorga la adquisición nuclear (Debs & Monteiro, 2017, p. 40). Así, bajo este modelo la posibilidad de proliferar está dada por la superación de los limitantes de voluntad y oportunidad<sup>1</sup>, sumado al apoyo que brinda un Estado poderoso a la iniciativa nuclear de este actor. De

esta manera, los autores sugieren dos trayectorias conducentes a la proliferación. La primera se caracteriza por Estados sin patrocinio de un actor poderoso, pero que enfrenta un nivel de amenaza alta compensada por un poder relativo que disminuye el costo de una guerra preventiva de sus pares adversarios. La segunda corresponde a Estados que cuentan con patrocinio securitario. Bajo esta trayectoria puede darse que la proliferación exista con un bajo nivel de compromiso de un Estado poderoso y alto nivel de amenaza o cuando el potencial proliferador tiene un alto poder relativo frente a sus adversarios.

Sin embargo, Vipin Narang (2017) ha criticado que la literatura de proliferación nuclear se haya concentrado en el por qué más que en el cómo. En ese sentido, su aporte se ha concentrado en crear una clasificación de las estrategias de proliferación usadas por 29 Estados proliferadores desde 1945. A partir de sus experiencias históricas ha elaborado una tipología que condensa la interacción estratégica entre Estados proliferadores, adversarios y aliados frente a la proliferación nuclear: cobertura (*hedging*), aceleración (*sprinting*), ocultamiento (*hiding*) y búsqueda protegida (*sheltered pursuit*). Para

---

1 Monteiro & Debs (2017) asumen que el costo del programa nuclear corresponde al limitante de voluntad, mientras que el costo de una guerra preventiva frente a los adversarios es asociado al limitante de oportunidad.

Narang, la cobertura<sup>2</sup> tiene por objetivo desarrollar opciones nucleares difiriendo la construcción de armas (*weaponization*). De esta manera, los Estados conservan instalaciones y equipos para desarrollos nucleares relacionados con programas pacíficos de energía nuclear, sin renunciar a la posibilidad de construir a futuro armas nucleares.

Por el contrario, la estrategia de aceleramiento hace que los Estados aumenten el ritmo de la búsqueda de armas nucleares mediante procesos de enriquecimiento de uranio o el re-procesamiento de plutonio para fines militares (Narang, 2017). De la misma forma, el ocultamiento entraña la búsqueda de dichas armas de manera subrepticia, ante el temor de prevención o coerción por parte de otros

Estados al develarse sus actividades y desarrollo. Por último, la búsqueda protegida se caracteriza por el desarrollo oportunista de armas nucleares al amparo de un Estado-potencia. De esta manera, existe una relación permisiva entre la potencia y el Estado proliferador, debido a que la potencia tolera la nuclearización de los proliferadores al considerarlos aliados estratégicos para sus intereses geopolíticos (Narang, 2017).

Sin embargo, ¿qué persiguen los regímenes autoritarios obteniendo un arma nuclear? La relación entre régimen político y proliferación nuclear ha sido poco estudiada y ha arrojado pocos hallazgos conclusivos. Tanto Sagan (1996) como Solingen (2009) han demostrado que existe una mínima correlación entre el tipo de régimen político y la proliferación nuclear. No obstante, Sing y Way (2004) afirman que las democracias son más proclives a la búsqueda de armas nucleares. Un argumento contrario lo ofrecen Sasikumar y Way (2004), quienes sugieren que las democracias reducen la proliferación.

Frente a este poco consenso, Jo & Gartzke (2007) han afirmado que no existen diferencias entre las democracias y las no democracias en la probabilidad de obtener un arma nuclear, lo que en principio contradice las tradicionales consideraciones de la Teoría Paz Democrática, que afirman

2 La estrategia de cobertura (hedging) cuenta con tres variantes. La primera es de tipo técnico (technical), que se caracteriza por la posesión de material fisible para opciones nucleares. La variante de aseguración (insurance) consiste en poseer y colocar en funcionamiento instalaciones y equipos de investigación para reducir los tiempos de obtención de armas nucleares, por lo que esta categoría incluye la implementación de programas nacionales y el trabajo exploratorio y la capacidad de producir materiales fisibles para producción de armas nucleares. Por último, la variante dura (hard) de la cobertura denota la capacidad de producción de armas nucleares, trabajos en explosivos nucleares, el diseño de instalaciones de lanzamiento nuclear y la creación de entidades burocráticas que gestionan la capacidad nuclear (Narang, 2017).

que las democracias gozan de niveles altos de transparencia que permiten el cumplimiento de los tratados de no proliferación e incluso que solo la amenaza de las no democracias influye en que estas se animen a poseerlas como un medio de autodefensa (Russett, Layne, Spiro, & Doyle, 1995).

De la misma forma, frente a las no democracias, las democracias poseen instituciones que limitan el Poder Ejecutivo, por lo que impiden que los líderes de estos Estados inicien intempestivamente programas nucleares, algo de lo que carecen los regímenes autocráticos (Bueno de Mesquita & Lalman, 1992; Oneal & Russett, 2001).

No obstante, las investigaciones sobre la influencia del tipo de régimen autocrático en las posibilidades de obtener un arma nuclear (Braut-Hegghammer, 2016; Cebul, 2013; Way &

Weeks, 2014) han hallado que ciertas características del diseño de los regímenes autoritarios acentúan las oportunidades de nuclearización. Por un lado, Cebul (2013) concluye que los regímenes militares son más propensos a buscar armas nucleares que los regímenes de partido único, además de que el personalismo tiene un impacto reforzante en esta decisión. Respecto de este último argumento, Way y Weeks (2014) han demostrado que los regímenes personalistas buscan obtener dichas armas como un medio de protección de la influencia externa en los asuntos domésticos. Asimismo, este tipo de regímenes –al carecer de vetos en la toma de decisiones– son más proclives a apostar por invertir en programas nucleares, incluso ante un escenario de abierta condena internacional.

## APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

Para responder la pregunta ¿Son menos o más vulnerables los dictadores que poseen un programa o arsenal nuclear? seleccionamos cuatro casos significativos de países que fueron considerados como Estados delincuentes (*rogue states*) y han desarrollado procesos de búsqueda nuclear (Smith, 2006): Corea del Norte bajo la dinastía Kim; Irak bajo Saddam Hussein; Irán bajo la teocracia chiita,

y Libia bajo el gobierno de Muamar Gadafi. Como metodología elegimos el rastreo de procesos, que consiste en “el análisis de evidencia sobre procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso con propósitos de desarrollar o testear hipótesis sobre los mecanismos causales que pueden explicar el caso” (Bennett & Checkel, 2015, p. 9). Es así que esta metodología cualitativa enfatiza en el

análisis al interior de los casos (*Within case analysis*) (Mahoney, 2007), basado en una interpretación mecánica de la causalidad. Bajo esta lógica, el análisis de casos se concentra en comprender los sistemas teorizados compuestos por agentes y actividades que transfieren la energía causal entre dos variables.

Para efectos de esta investigación, hemos elegido la estrategia inductiva del rastreo de procesos (*theory-building process tracing*), que consiste en elaborar una explicación teórica para los casos de estudio, partiendo de la inferencia de los mecanismos

causales desde la evidencia empírica (Beach & Pedersen, 2012, p. 3). En esa línea, utilizaremos fuentes secundarias derivadas de la literatura especializada y particularmente centrada en nuestros casos de estudio, para teorizar varios mecanismos causales que unen la búsqueda de armas nucleares –la decisión política de los gobiernos de obtener armas o el desarrollo de tecnología nuclear (Singh & Way, 2004, p. 866)– con la supervivencia del régimen, definida como el reemplazo del líder y la élite autoritaria por otra en el ejercicio del poder.

## LA PROLIFERACIÓN Y LA SUPERVIVENCIA AUTORITARIA: MECANISMOS CAUSALES

La búsqueda de armas y/o tecnología nuclear resulta ser funcional a la supervivencia de los regímenes autoritarios en la medida que se aparecen los siguientes tres mecanismos causales: la percepción constante de amenaza externa, el nivel de cobertura nuclear y el manejo del liderazgo autoritario. En primer lugar, según los estudios sobre estos casos, resulta evidente que los regímenes autoritarios intentan proliferar como respuesta a una amenaza externa. La sensación de inseguridad supone un factor psicológico que alimenta los motivos de los líderes de disuadir cualquier agresión con

un arma ventajosa frente a sus adversarios. Esto se demuestra en un mayor grado para los casos de Corea del Norte, Irak, Irán y, en menor medida, Libia. El programa nuclear norcoreano está profundamente relacionado con la percepción de amenaza desarrollada desde la Guerra de Corea (1950-1953). Desde Kim Il Sung (1948-1994), la élite norcoreana ha justificado la búsqueda de armas nucleares como una respuesta a la inseguridad de su entorno regional. Por un lado, la amenaza de la presencia militar de Estados Unidos en la península coreana (Solingen, 2009) y por otro, el giro diplomático de

China en sus relaciones diplomáticas con Corea del Sur, que lesionaron la confianza de Pyongyang (Cha, 2009).

La rivalidad de Teherán y Bagdad por el liderazgo de Medio Oriente es fundamental para entender la carrera por la bomba nuclear entre ambos regímenes. El conflicto bélico entre el Irak sunita y el Irán chiita estalló en 1980 y se extendió hasta 1988, en donde ninguno de los Estados logró una ventaja frente a su adversario y, por el contrario, generó costos de visas y económicos para ambos países (Niblock, 1993; Tabatabai & Samuel, 2017). Sin embargo, la rivalidad fronteriza no fue la única motivación. También ambos países experimentaron una amenaza de naciones no limítrofes. Saddam Hussein consideraba que el programa nuclear era una baza para contrabalancear a Israel, mientras que el régimen islámico en Teherán percibió la participación de Estados Unidos en los conflictos de Afganistán (1979-1985, 2001-2021) e Irak (1990-1991, 2003-2011) como una señal de amenaza para la sobrevivencia del régimen (Solingen, 2009).

En el caso libio, Puga-Álvarez (2019) argumenta que la búsqueda de armas nucleares por parte de Gadafi respondió a la aspiración de liderazgo regional del país norafricano. Sin embargo, los bombardeos contra ciudades libias en 1986, en respuesta al apoyo del líder libio a

organizaciones terroristas, convencieron de que la adquisición de armas nucleares sería un disuasivo para futuras acciones de Washington contra su régimen.

Para hacer frente a la amenaza externa, el país que busca cambiar su estatus nuclear –de no nuclear a nuclear– debe obtener cobertura para el desarrollo de dichas armas nucleares. Levite afirma que la cobertura nuclear es “una estrategia nacional para mantener una opción viable para la adquisición relativamente rápida de armas nucleares, basada en la capacidad técnica nativa en un período corto de tiempo” (2003, p. 69). En palabras de Wyn, supone tener una latencia nuclear con intenciones (Bowen, Moran, & Esfandiary, 2016, p. 30). En esa línea, los países –y en particular la élite del régimen– deben ser capaces de obtener y mantener una serie de recursos que hacen posible la obtención de este tipo de armas.

Para Persbo (2019), los factores materiales que encaminan la decisión son los recursos naturales, la infraestructura y el capital humano. De esta manera, los países pueden extraer o importar uranio, plutonio o torio, que posteriormente serán transformados en aparatos explosivos gracias a los conocimientos de científicos y trabajadores involucrados dentro del proceso armamentístico nuclear. Respecto de nuestros casos, la cobertura nuclear ha resultado más exitosa en

el caso de Corea del Norte y en menor medida en Irán y Libia, mientras que el caso iraquí representa una experiencia negativa de este mecanismo.

En 1956, Corea del Norte y la Unión Soviética firmaron un acuerdo de cooperación para proyectos de investigación nucleares, y a fines de la década de 1950 conviene con China el entrenamiento de sus científicos (Mansourov, 1995). En 1960, el régimen de Pyongyang decide construir el complejo nuclear de Yongbyon, que albergaría el grueso de instalaciones nucleares que abastecen el proyecto nuclear de Kim Il Sung. A pesar de que en 1974 se sumó a la OIEA, no adhiere al TNP hasta 1985, por presión de los soviéticos, por lo que dicha época será de mayor expansión de los avances nucleares del país asiático, aupado por la inexistencia de limitaciones que impone el tratado.

Por su parte, el programa nuclear iraquí se inicia en 1952 con el establecimiento de la Comisión Iraquí de Energía Atómica. Entre 1968 y 1969, Irak firma y ratifica el TNP, logrando en 1972 adquirir dos reactores franceses (Tammuz 1 y Tammuz 2) para la zona de Osirak. Como jefe de Estado, entre 1983 y 1990, Saddam Hussein impulsó un programa nuclear intenso y secreto, denominado Proyecto 601, que incluyó el aumento del presupuesto para dicho programa,

dando resultado la construcción de instalaciones de combustible nuclear (Solingen, 2009). Sin embargo, tras la fallida invasión de Kuwait, la coalición internacional logró destruir dos centrales de combustibles nucleares y el régimen de Hussein se expuso a una serie de sanciones por parte de Naciones Unidas y un estricto programa de desmantelamiento de las instalaciones y equipos nucleares a cargo de la Comisión Especial de Naciones Unidas para Irak (UNSCOM por sus siglas en inglés) por lo que para 1998, a pesar del retiro de la comisión, el programa nuclear iraquí ya no era una realidad (Monteiro & Debs, 2014; Solingen, 2009). En tanto y a pesar de haber ratificado el TNP en 1970, su vecino iraní comenzaría su trayectoria nuclear en 1974, con la creación de la Organización de Energía Atómica de Irán. Para finales de la década, Irán había logrado iniciar un programa nuclear gracias al suministro de varios reactores por parte de Estados Unidos (Kibaroglu, 2006). Con la Revolución Islámica la mayoría de las actividades nucleares fueron clausuradas, pero a mediados de la década del '80 y con la ayuda varios países, entre ellos Corea del Norte, Argentina, España y la Unión Soviética, fueron reactivadas a través de la construcción de un centro de investigación en Isfahán, permitiendo al gobierno iraní empezar estudios sobre la viabilidad de construir armas nucleares (Solingen,

2009). Posteriormente, la provisión de varios insumos por parte de Libia, Corea del Norte y China (Solingen, 2009), y de la red clandestina de A.Q Khan, más la cooperación rusa en la construcción del reactor Busherh (Koch & Wolf, 1998), fortalecieron las capacidades materiales que concluirían en la producción de uranio enriquecido para 2010 (Bowen et al., 2016).

Por último, Libia firmaría el TNP en 1969 y para 1970 trataría de comprar infructuosamente un arma nuclear de China, la Unión Soviética, India, Pakistán e incluso Argentina. En 1973 fracasó en su intento de anexionarse una zona rica en plutonio controlada por Chad (Taha, 2021) y en 1975 ratificó el TNP para avanzar en la operación de diez reactores soviéticos en el centro de investigaciones de Tajura, proyectado para inicios de 1980 (Solingen, 2009). Sin embargo, los ataques aéreos de Estados Unidos en 1986 (Jentleson & Whytock, 2006) y las sanciones impuestas por Naciones Unidas por apoyo al terrorismo (Geleskul, 2009), disminuyeron la capacidad técnica del coronel Gadafi para implementar un programa nuclear. Para la década de 1990 y hasta 2003, Libia mantuvo un estrecho contacto con la red de A.Q Khan que permitió el suministro secreto de los materiales para sostener el proyecto nuclear libio (MacCalman, 2016).

Finalmente, la estructura del régimen autoritario puede contribuir u obstaculizar la obtención de armas nucleares. Las élites de estos regímenes traducen las amenazas a su poder como amenazas de seguridad, por lo que la construcción de un arma nuclear puede ser útil para disuadir los intentos de cambio de régimen desde el exterior, pero también debilitar las intenciones de la oposición interna, mediante el miedo y la movilización que supone el riesgo de su uso y los costos de su implementación. Sin embargo, esto tiene variaciones. En regímenes personalistas –aquellos que concentran el poder en la figura del dictador, particularmente a través del control de los nombramientos en las fuerzas de seguridad, las estructuras de gobierno (Geddes, Wright, Wright, & Frantz, 2018)–, los autócratas poseen menos constreñimientos de su élite para tomar decisiones en materia nuclear (Way & Weeks, 2014), limitando el margen de acción de actores internos y externos para el cambio de régimen. En el caso norcoreano, la búsqueda del arma nuclear ha servido para cohesionar a la sociedad y a la élite autoritaria detrás del liderazgo de la dinastía Kim, mediante la exaltación del prestigio que otorga la proliferación nuclear y evitando intentos de cambios de régimen al crear incertidumbre sobre el futuro de la posesión de armas nucleares en un eventual proceso de transición política (Byman & Lind, 2010). Sin embargo, en los casos de

Irak y Libia, el personalismo generó varios efectos adversos para la proliferación nuclear y, por consiguiente, en la supervivencia del régimen (Braut-Hegghammer, 2016).

En el caso de Irak, la competencia creada por Hussein entre agencias estatales para evitar un derrocamiento redundó en una falta de coordinación con un resultado predecible, el fracaso en la obtención del arma nuclear. De la misma forma, la decisión intempestiva de invadir Kuwait detuvo los avances logrados por el plan de reestructuración del programa nuclear liderado por su cuñado, Hussein Kamil, que a la larga expusieron al régimen. En el mismo sentido, Gadafi se enfrentó a un factor humano poco motivado y capacitado, así como a una política errática frente al objetivo de obtener una bomba nuclear. En ese sentido, el programa nuclear libio naufragó entre las deserciones y la apatía de su personal y la calidad de los equipos subcontratados por Gadafi de la red clandestina de A.Q Khan. Y sin lugar a duda, la decisión del autócrata libio de abandonar el programa en 2003 resultó ser decisiva (Braut-Hegghammer, 2017). El programa nuclear se utilizó como moneda de intercambio con Estados Unidos para lograr supuestas garantías de seguridad y, al hacerlo, reveló la poca credibilidad de la amenaza libia, dando

oportunidades para explotar las debilidades internas del régimen.

En cambio, Irán es un caso donde el desarrollo nuclear ha sido afectado por la rotación entre facciones, creando una situación de latencia nuclear como una estrategia de contención del cambio de régimen. Para Raketel (2009), estas representan diferentes opciones de política interna y externa dentro de un pluralismo limitado. Este autoritarismo faccionalizado (Chehabi, 2001) ha tenido su expresión en la política nuclear iraní en la pugna entre principistas y normalizadores. Según Rezaei (2017) los primeros ven la proliferación nuclear como un derecho a la defensa de la soberanía, mientras los segundos aseguran que la búsqueda nuclear es un asunto que tiene grandes costos sociales y económicos, especialmente frente a las sanciones internacionales. De esta manera, la alternancia entre principistas y normalizadores ha mantenido el programa nuclear iraní bajo un esquema de latencia, donde las capacidades nucleares se han potencializado y luego moderado con los gobiernos de Mahmud Ahmadinejad (2005-2013) y contenidas por su sucesor, Hasán Rouhani (2013-2021), con su apertura hacia una negociación de la cuestión nuclear con Occidente (Mousavian & Mousavian, 2018).

Contrario al aceleramiento del programa de enriquecimiento de uranio de Ahmadinejad, Rouhani buscó levantar las sanciones internacionales que pesaban sobre Irán mediante la celebración del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), de 2015, donde el país persa se obligó a no producir uranio ni plutonio enriquecido con la intención de construir un arma nuclear, además de limitar la operación de varias centrifugadoras y enrutar sus investigaciones en el campo hacia fines civiles (Bowen et al., 2016). Así, mediante este acuerdo, Irán ha logrado conservar tanto su programa nuclear como la estabilidad de su régimen autoritario.

En suma, los mecanismos que hemos sugerido y comprobado a partir de la evidencia empírica, dan cuenta que la búsqueda nuclear de los regímenes autoritarios ha partido de la existencia de una amenaza externa, traducida como amenazas al régimen político, y ha colaborado en la movilización de factores materiales y humanos en el proceso de proliferación. El riesgo que suponen las rivalidades

regionales y, aún más, las extrarregionales han sido impulso para la búsqueda nuclear con el fin de blindar la seguridad del régimen mediante la adquisición de los recursos para la construcción de armas nucleares. No obstante, ha sido el manejo de los programas nucleares por parte de las élites autoritarias, el que ha incidido en que la proliferación sea exitosa o fallida, con el efecto de tener consecuencias en la percepción de los actores occidentales sobre la fortaleza de las autocracias a las que buscan democratizar. Esto explica porqué Corea del Norte es un ejemplo evidente de un régimen autoritario proliferador que ha sido resiliente frente al cambio de régimen, mientras que Irak y Libia han sido fallidos tras el derrocamiento de Hussein y Gadafi, en 2003 y 2011, respectivamente. Un caso atípico lo representa Irán. El país persa demuestra que la alta rotación de las élites autoritarias ha rezagado la proliferación, pero con la oportunidad de convertir la acumulación de capacidades nucleares como blindaje del régimen.

## À MODO DE CONCLUSIÓN

La cuestión nuclear ha sido un tema convencional en la agenda de investigación de las Relaciones Internacionales dentro del marco de los estudios en seguridad (Reus-Smit &

Snidal, 2011). No obstante, la necesidad de ampliar las aproximaciones suscita la formulación de explicaciones complejas poco exploradas. En efecto, el tema nuclear ha estado

asociado a explicaciones proclives al estadocentrismo y equilibrio de poder (Morgenthau, 1949; Spykman, 1942) que acapararon, en buena medida, los estudios de seguridad del siglo pasado. Sin embargo, en este artículo se demostró que, a pesar de que la cuestión nuclear representa un capítulo importante en la agenda de la seguridad internacional, la relación con los regímenes autoritarios toma un especial sentido en la apertura temática e investigativa para construir puentes entre los marcos teóricos de las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política. De hecho, la propuesta acá presentada, contribuye a los esfuerzos epistemológicos de las nuevas áreas críticas de la seguridad internacional (Aradau, Huysmans, Neal, & Voelkner, 2014; Blaney & Tickner, 2017; Wilkinson, 2001; Williams, 2003).

Así, la presente investigación pretende aportar desde América Latina a los estudios de seguridad internacional en clave nuclear. En esa medida, se abren nuevas líneas y agendas de investigación que permiten explicar ciertos comportamientos ligados a los regímenes políticos y a las tendencias armamentistas.

En ese orden de ideas, lo anterior ha abierto la oportunidad de comprender el fenómeno a partir del estudio de las motivaciones y las oportunidades que encuentran los Estados para proliferar y de las estrategias

que adoptan para obtener armas nucleares. El régimen político se ha convertido en una frontera de investigación interesante y necesaria para entender el impacto que poseen los diseños institucionales de la democracia y la autocracia frente a la seguridad internacional. En esa línea, la investigación contribuye a la elaboración conceptual de nuevos marcos interpretativos sobre las dinámicas intermésticas de los regímenes no democráticos, a partir desde la dimensión de la proliferación nuclear.

Hemos analizado cuatro casos de estudio que son representativos de la literatura de régimen político y proliferación nuclear: Corea del Norte, Irak, Irán y Libia. En general, podemos argüir cuatro conclusiones generales. En primer lugar, los regímenes autoritarios buscan activamente las armas nucleares como un medio de sobrevivencia política frente a las amenazas externas e indirectamente internas. Por un lado, amenazan a sus potenciales rivales externas con la retaliación, mientras que reducen la posibilidad de cambios de régimen a través de la cooptación de las agencias estatales para contribuir con el esfuerzo de proliferación.

Segundo, aunque los regímenes personalistas son más discrecionales que aquellos basados en partido único, en la decisión de obtener armas nucleares (Way & Weeks, 2014), como demuestra el caso de Corea del Norte, este tipo de dictaduras puede

minar el desarrollo de la proliferación nuclear y, por ende, en la supervivencia del régimen mismo. Esto se demuestra en los casos de Irak y Libia, donde los autócratas debilitaron los progresos de sus programas nucleares a base de complejos entramados entre agencias estatales y decisiones erráticas de política exterior. Tercero, tanto la proliferación como la latencia nuclear son señales de defensa de los regímenes autoritarios. En ese sentido, Corea del Norte e

Irán han probado que una acumulación de capacidades nucleares en el tiempo tiene un efecto de blindaje para la seguridad de sus respectivos regímenes autoritarios. Tanto el peligro de poseerlas como el riesgo de construir las en un período corto de tiempo, generan efectos intimidatorios y desestabilizadores en la seguridad internacional y disuasivos de los intentos de democratización.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aradau, C., Huysmans, J., Neal, A. & Voelkner, N. (eds.) (2014). *Critical security methods: new frameworks for analysis*. (1.a ed., Vol. 1). Routledge.
- Beach, D. & Pedersen, R. (2012). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bennett, A. & Checkel, J.T. (2015). Process tracing. En A. Bennett & J. T. Checkel (Eds.), *Process Tracing. From Metaphor to Analytical Tool* (pp. 3-38). Cambridge: Cambridge University Press.
- Blair, R., Karim, S. & Morse, B. (2018). Establishing the Rule of Law in Weak and War-Torn States: Evidence from a Field Experiment with the Liberian National Police. MIT Political Science Department Research Paper, 2018(8). <https://doi.org/10.2139/ssrn.3095944>
- Blaney, D.L. & Tickner, A.B. (2017). *Worlding, Ontological Politics and the Possibility of a Decolonial IR. Millennium: Journal of International Studies*, 45(3), 293-311. <https://doi.org/10.1177/0305829817702446>
- Bowen, W. Q.; Moran, M. & Esfandiary, D. (2016). *Living on the Edge. Iran and the Practice of Nuclear Hedging*. London: Springer.
- Braut-Hegghammer, M. (2016). *Unclear Physics: Why Iraq and Libya failed to build nuclear weapons*. Cornell University Press.
- Braut-Hegghammer, M. (2017). Giving Up on the Bomb: Revisiting Libya's Decision to Dismantle its Nuclear Program. Wilson Center. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/giving-the-bomb-revisiting-libyas-decision-to-dismantle-its-nuclear-program>
- Bueno de Mesquita, B. & Lalman, D. (1992). *War and reason*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Byman, D. & Lind, J. (2010). Pyongyang's survival strategy: tools of authoritarian control in North Korea. *International Security*, 35(1), 44-74.
- Cebul, M.D. (2013). Atomic Autocrats: Authoritarian Regime Type and the Pursuit of Nuclear Weapons.
- Cha, V.D. (2009). What do they really want?: Obama's North Korea conundrum. *The Washington Quarterly*, 32(4), 119-138.
- Chehabi, H.E. (2001). The political regime of the Islamic Republic of Iran in comparative perspective. *Government and Opposition*, 36(1), 48-70.
- Collins, J.M. & Kingston, R.C. (2002). *Military strategy: Principles, practices, and historical perspectives*. Potomac Books, Inc.
- Debs, A. & Monteiro, N.P. (2017). *Nuclear Politics: the strategic causes of proliferation*. New York: Cambridge University Press.
- Eriksson, J. & Giacomello, G. (2006). The Information Revolution, Security, and International Relations: (IR) relevant Theory? *International Political Science Review*. <https://doi.org/10.1177/0192512106064462>
- Geddes, B.; Wright, J.G., Wright, J. & Frantz, E. (2018). *How dictatorships work: Power, personalization, and collapse*. Cambridge University Press.
- Geleskul, E. (2009). The history of the Libyan Nuclear Program: The reasons for failure. *Security Index: A Russian Journal on International Security*, 15(2), 139-145.
- Helmreich, J.E. (2014). *Gathering rare ores: The diplomacy of uranium acquisition, 1943-1954*. Princeton University Press.
- Hymans, J.E. (2012). *Achieving nuclear ambitions: scientists, politicians, and proliferation*. Cambridge University Press.
- Jentleson, B.W. & Whytock, C.A. (2006). Who "won" Libya? The force-diplomacy debate and its implications for theory and policy. *International Security*, 30(3), 47-86.
- Jo, D.J. & Gartzke, E. (2007). Determinants of nuclear weapons proliferation. *Journal of Conflict Resolution*, 51(1), 167-194.
- Kahl, C.H. (1998). Constructing a separate peace: Constructivism, collective liberal identity, and democratic peace. *Agricultural History Review*. <https://doi.org/10.1080/09636419808429376>
- Kibaroglu, M. (2006). Good for the shah, banned for the mullahs: The west and Iran's quest for nuclear power. *The Middle East Journal*, 60(2), 207-232.
- Kincade, W.H. (1995). Nuclear proliferation: Diminishing threat. Air Force Academy, Inst. for National Security Studies, CO (United States).
- Koch, A. & Wolf, J. (1998). Iran's nuclear facilities: a profile. Center for Nonproliferation Studies.
- Kolodziej, E.A. (2005). Security and international relations. . <https://doi.org/10.1017/CBO9780511614903>
- Levite, A.E. (2003). Never say never again: nuclear reversal revisited. *International Security*, 27(3), 59-88.

- MacCalman, M. (2016). AQ Khan nuclear smuggling network. *Journal of Strategic Security*, 9(1), 104-118.
- Mahoney, J. (2007). Qualitative methodology and comparative politics. *Comparative political studies*, 40(2), 122-144.
- Mansourov, A.Y. (1995). The origins, evolution, and current politics of the North Korean nuclear program. *The Nonproliferation Review*, 2(3), 25-38.
- Mearsheimer, J.J. (2001). *The tragedy of great power politics*. WW Norton & Company.
- Monteiro, N.P. & Debs, A. (2014). The strategic logic of nuclear proliferation. *International Security*, 39(2), 7-51.
- Morgenthau, H. (1949). *Politics among nations the struggle for power and peace*. Detroit: Alfred Knopf.
- Mousavian, S.H. & Mousavian, M.M. (2018). Building on the Iran nuclear deal for international peace and security. *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 1(1), 169-192.
- Narang, V. (2017). Strategies of nuclear proliferation: How states pursue the bomb. *International Security*, 41(3), 110-150.
- Niblock, T. (1993). International and domestic factors in the economic liberalization process in Arab countries. En T. Niblock & E. Murphy (Eds.), *Economic and political liberalization in the Middle East* (pp. 55-87). London: British Academic Press.
- Ogilvie-White, T. (1996). Is there a theory of nuclear proliferation? An analysis of the contemporary debate. *The Nonproliferation Review*, 4(1), 43-60.
- Oneal, J.R. & Russett, B. (2001). Clear and clean: The fixed effects of the liberal peace. *International Organization*, 469-485.
- Persbo, A. (2019). Latent Nuclear Power, Hedging, and Irreversibility. En J.S. Pilat (Ed.), *Nuclear Latency and Hedging: Concepts, History, and Issues* (pp. 43-70). Washington, D.C.: Wilson Center/ NPIHP.
- Puga Álvarez, V. (2019). Desarmar al 'bárbaro': Occidente y la cruzada contra la proliferación nuclear en Oriente Medio. *Relaciones Internacionales*, 42, 197-217.
- Rakel, E.P. (2009). The Political Elite in the Islamic Republic of Iran: From Khomeini to Ahmadinejad. *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 29(1), 105-125.
- Reus-Smit, C. & Snidal, D. (2011). *Overview of International Relations: Between Utopia and Reality*. Oxford Handbook of International Relations. London: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0032>
- Rezaei, F. (2017). Nuclear Proliferation and Rollback: The Complex Case of Iran. *Korean Journal of Defense Analysis*, 29(4), 613-632.
- Ripsman, N.M.; Taliaferro, J.W. & Lobell, S.E. (2016). *Neoclassical realist theory of international politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World politics*, 51(1), 144-172.

- Ruble, M.R. (2009). *Nonproliferation norms: Why states choose nuclear restraint*. University of Georgia Press.
- Russett, B.; Layne, C.; Spiro, D.E. & Doyle, M.W. (1995). The democratic peace. *International Security*, 19(4), 164-184.
- Sagan, S.D. (1996). Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb. *International Security*, 21(3), 54-86.
- Singh, S. & Way, C.R. (2004). The correlates of nuclear proliferation: A quantitative test. *Journal of Conflict Resolution*, 48(6), 859-885.
- Smith, D.D. (2006). *Deterring America: Rogue States and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*. Cambridge University Press.
- Solingen, E. (2009). *Nuclear logics: contrasting paths in East Asia and the Middle East* (Vol. 115). Princeton University Press.
- Spykman, N. (1942). *America's strategy in world politics: The United States and the balance of power* (1.a ed.). Nueva York: Transaction Publishers.
- Tabatabai, A M. & Samuel, A.T. (2017). What the Iran-Iraq war tells us about the future of the Iran nuclear deal. *International Security*, 42(1), 152-185.
- Taha, H. (2021). Nuclear Revival in North Africa? Developments in Algeria, Libya and Egypt (Occasional paper No. 332). South African Institute of International Affairs (SAIIA).
- Tannenwald, N. (1999). The nuclear taboo: The United States and the normative basis of nuclear non-use. *International organization*, 53(3), 433-468.
- Waltz, K.N. (1990). Nuclear myths and political realities. *The American Political Science Review*, 731-745.
- Waltz, K.N. (1979). *Theory of international politics*. Waveland Press.
- Way, C. & Sasikumar, K. (2004). Leaders and laggards: When and why do countries sign the NPT. Montreal: Research Group in International Security (REGIS) Working Paper.
- Way, C. & Weeks, J.L. (2014). Making it personal: regime type and nuclear proliferation. *American Journal of Political Science*, 58(3), 705-719.
- Wilkinson, P. (2001). *Terrorism versus democracy : the liberal state response*. London: Frank Cass.
- Williams, M.C. (2003). Words, images, enemies: Securitization and international politics. *International Studies Quarterly*. <https://doi.org/10.1046/j.0020-8833.2003.00277.x>

# Japan's international cooperation to Latin America and the Caribbean in the changing development landscape

## La cooperación internacional del Japón para América Latina y el Caribe en el cambiante panorama del desarrollo

Carlos David Zavarce Velásquez\*

### ABSTRACT

Japan has been a proactive contributor to development cooperation, ranking among the top five OECD donors worldwide. Latin America and the Caribbean have been traditional recipients of Japan's ODA due to their long-standing relationship. However, the U.S. interests, and recently, the rise of China, have influenced Japan's aid to the region.

This paper aims to study how the influence of foreign interests, especially those of the U.S., and the rise of China as a nontraditional donor has challenged Japan's ODA to Latin America and the Caribbean during the 21st century. Since this is hermeneutical research, the analyzed documents were selected based on impact criteria, and the contents were grouped following a chronological evolution. The findings unveil that even though Japan's ODA has been influenced, at some periods, by pre-established U.S. guidelines, in other cases, it has relied on different reinterpretations to those suggested by the U.S. This dynamic turns into a set of ideas and concepts that, des-

---

\* Licenciado en Estudios Internacionales, Universidad Central de Venezuela. Magíster Scientiarum en Gerencia Empresarial, Universidad Central de Venezuela. Magíster Scientiarum en Relaciones Internacionales, Instituto de Altos Estudios de Seguridad de la Nación. Doctorando en Program in Legal and Political Studies. Graduate School of Law. Tohoku University, Japón. E-mail: zavarce.velasquez.carlos.david.p2@dc.tohoku.ac.jp. ORCID: 0000-0001-8008-175X. Recibido el: 1 de septiembre de 2021. Aceptado el: 14 de marzo de 2022

pite seeming unrelated, have Japan's national interests as the fundamental principle and translate into diverse strategies of Japan's ODA to the region.

Japan's approaches to global and regional contexts bring a strategic debate on how the elements that characterize its ODA were adapted to the needs in the period under study. This debate is still unfolding and allows Japan's ODA not to lose its identity. Thus, even though China has taken the lead in some developmental initiatives in Latin America and the Caribbean, the core elements of Japan's ODA remain valid. .

**Keywords:** Japan – Development Cooperation – Official Development Assistance (ODA) – Foreign Aid – Latin America and the Caribbean (LAC).

#### RESUMEN:

Japón es un contribuyente proactivo a la cooperación para el desarrollo, ubicándose entre los mayores donantes de la OCDE. Latinoamérica y el Caribe han sido receptores tradicionales de la AOD del Japón debido a sus relaciones de larga data. Sin embargo, los intereses de EE.UU., y recientemente el ascenso de China, han influenciado la AOD del Japón para la región.

Este artículo estudia cómo la influencia de los intereses estadounidenses y el ascenso de China como donante no tradicional, han desafiado la cooperación del Japón en Latinoamérica y el Caribe durante este siglo. Debido a que esta es una investigación hermenéutica, los documentos analizados fueron seleccionados con base en criterios de impacto, y los contenidos se agruparon siguiendo un orden cronológico.

Los hallazgos revelan que aunque la AOD del Japón ha estado influenciada, en algunos períodos, por lineamientos preestablecidos de los EE.UU.; en otros casos, esta se ha basado en reinterpretaciones diferentes. Esta dinámica se materializa en ideas y conceptos que tienen el interés nacional del Japón como principio fundamental y se traducen en diversas estrategias de AOD para la región. Los enfoques del Japón para enfrentar el contexto global y regional traen consigo un debate estratégico sobre cómo los elementos que caracterizan su AOD fueron adaptados en el período de estudio. Este debate aún está en desarrollo y permite a la AOD del Japón no perder su identi-

dad. Así, aunque China haya tomado el liderazgo en algunas iniciativas para el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe, los elementos centrales de la AOD del Japón para la región mantienen su vigencia.

**Palabras Clave:** Japón – Cooperación para el Desarrollo – Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) – Ayuda Externa – América Latina y el Caribe.

## INTRODUCTION

The greatest desideratum facing the world population, especially developing countries, is to achieve sustainable development. Diverse development cooperation initiatives are driven by actors, such as international organizations, developed and developing countries; however, there are still gaps to close.

Among the most relevant modalities for promoting development cooperation initiatives is the Official Development Assistance (ODA), defined as:

A voluntary transfer of public resources, from a government to another independent government, to an NGO, or to an international organization (such as the World Bank or the UN Development Program) with at least 25 percent grant element, one goal of which is to better the human condition in the country receiving the aid (Lancaster, 2007, p.7).

Although Asia is the first destination of Japanese aid disbursements, ODA to Latin America and the Caribbean (LAC) has increased steadily (Tuman et al., 2001). Moreover, after the United States (the U.S.), Japan, at times, especially during the 1990s, accounted for the second-largest amount of net aid to the region,

exceeding the amount given by other OECD donors.

At this point, it is necessary to highlight that according to Orr, Jr. (1990) and Potter (2015), Japan has not aimed to take a preponderant role in LAC since the region is seen as the closest U.S. sphere of influence. Consequently, the U.S. has had to some extent, an important role in shaping Japan's aid focus on the region. This dynamic exemplifies what Keohane and Nye (1989) defined as trans-governmental relations. Therefore, Kahn (2016) emphasized that Japan's relations with LAC countries have established a diverse and continually evolving partnership that encompassed more than trade and included interdependencies and relations that involved governments, peoples, and corporations.

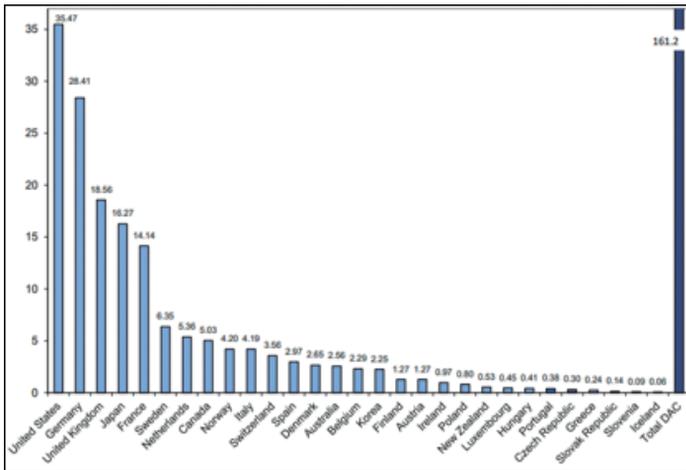
Japan's Development Cooperation policy to LAC is reflected in the ODA Charter (2015) and the White Papers on Development Cooperation annually published by the Ministry of Foreign Affairs of Japan (MoFA). It is observed that Japan's ODA's purpose is to contribute to closing the gaps in the sustainable development of Latin American and the Caribbean nations while considering the presence of Nikkei communities in the region as a

catalyst to foster cooperation processes between Japan and LAC.

For Asplund and Soderberg (2017), foreign aid donors are facing new challenges in the changing development architecture, and the political component influences the allocation and distribution of these resources, which affects not only recipients but also relationships between countries that in the new world architecture are allies and strategic partners, or competitors and rivals in some regions of the planet. Thus, it is recognized that the affinity of interests and a shared vision of the world between governments attract cooperation.

In this context, Asplund and Soderberg (2017) also suggested that Japanese foreign aid provides an extremely interesting case through which regional and even global changes in development cooperation may be understood. Japan plays an important role due to its long history as one of the leading countries in development cooperation, being today one of the OECD countries with the highest donation of ODA globally (\$16.27 billion in 2020), just behind the U.S., Germany, and the U.K. (OECD, 2021).

Figure 1: ODA Grant Equivalent – USD billion (2020)



Source: Organization for Economic Cooperation and Development (2021).

Nevertheless, the rise of China has challenged development initiatives in the economic and political fields promoted by traditional donors,

including Japan. China's foreign aid allocated to LAC increased from 5% to 20% of its total budget from 1990 to 2016 (Maggiorelli, 2017). In this sense, according to Gelvez and Gachúz (2020), the cooperation between China and LAC has been increasing significantly in the last few years.

Amidst this changing reality in the development landscape, this paper aims to answer the following questions: Have foreign countries' interests, especially those of the U.S., influenced Japan's development cooperation initiatives to Latin America and the Caribbean during the 21st century? Does China's increasing involvement as a nontraditional donor country in the region challenge Japan's strategic interest?

The answers to these questions unveil how and to what extent the U.S. interests and the rise of China as a non-traditional donor have influenced Japan's development cooperation in the region during this century, but also how the country has adapted its approach to not lose its identity and remain as a relevant donor to LAC countries.

To advance in this direction, the researcher, when considering which authors incorporate in this work, following the recommendation of Gisbert and Panes (2009), decided to use the "impact factor" from Clarivate, which assesses the value of a Journal in a given area of knowledge, and the "h index" proposed by Jorge Hirsch, and provided by Scopus, which measures both the scientific productivity and the impact of a scientist.

The use of these criteria facilitated the decisions about selecting, or not, certain authors and their contributions, as well as to have a better understanding of the current debate on Japan's ODA, its evolution and validity, to provide greater objectivity and transparency to the investigative process.

In this way, the approach to impact indexes and recent bibliometric studies constituted a useful and objective tool that facilitated a better understanding and evaluation of the research activity of the selected authors.

## JAPAN'S AID AND FOREIGN INFLUENCE

Foreign pressure on Japan is a long-standing issue. The contemporary history of Japan's geopolitics reflects that in 1954, as a consequence

of the extension of the Cold War to Asia, Japan joined the Colombo Plan, which marked the beginning of its economic cooperation with developing

countries. Since then, Japan became a strategic ally of the U.S. against the Soviet Union, Communist China, and North Korea. The initial period of Japan's ODA was characterized by the quest to generate economic growth. During the initial years, the policies promoted by the Japanese Government focused on prioritizing exports of Japanese products to Asian countries, intending post-war reparations.

During the 1970s and the 1980s, Japan increased and diversified its development cooperation initiatives not only in East Asia but around the world. This dynamic led Japan to surpass the U.S. to become the world's largest donor, with Japan's net ODA disbursements reaching \$8.97 billion in 1989 (MoFa, 2014).

However, Hiroshi et al. (2016) highlighted that during the Persian Gulf Crisis of 1990-1991, Japan's economic contribution to solving the conflict was perceived by the international community as "too little, too late" (p.76). Even though the Gulf Crisis was the trigger, Japan was already being criticized for the orientation of its aid. Among the most critical voices was the U.S. Government. In the U.S. view, Japan was showing reluctance to play a prominent role in the world, despite having the status of an economic giant.

By the end of the last century, Orr, Jr (1990) pointed out that the levels

of interaction between the U.S. and Japan on aid policy correspond with the concepts of 1) bureaucratic coalition building, 2) preemptive aid package, and 3) direct pressure from the U.S. on Japan. He also emphasized that Japan's ODA purpose is not limited to economic development but that policymakers, especially in the MoFA, have other objectives as well. In this sense, the MoFA acknowledges that the U.S.-Japan relationship is at the heart of its foreign policy.

Nevertheless, the author defended the idea that the U.S.-Japan relationship regarding ODA is mainly based on influence and bargaining between the actors rather than unilateral pressure from the U.S.

Similarly, Miyashita (2001) argued that foreign pressure is often much exaggerated and that the Japanese policymakers are far more proactive and autonomous than the reactive State thesis proposed. Then, Japan's activism has taken place largely in areas where it does not challenge American hegemony or undermine American interest.

In this context, the 1992 ODA Charter was considered to be an effective conflict-solving measure. The ODA Charter announced that Japan's basic Aid Philosophy was to assist developing countries' "self-help" efforts. The goal was for countries to achieve self-reliance. For this, Japan's

aid policymakers prioritized modern infrastructure building. At the same time, Japanese policymakers fully recognized the importance of social stability in attracting foreign investors.

Despite Japan's efforts, some Development Assistance Committee (DAC) members still had some criticism of the Japanese model. Given this situation, the Japanese government promoted a series of reforms intending to increase the effectiveness and transparency of aid, which resulted in the issuance of a new ODA Charter in 2003. It emphasized the relevance of Japan's security and prosperity while highlighting the importance of promoting Human Security and poverty reduction.

Regardless of the reforms, the revised charter did not impress foreign observers, unlike the original version of 1992. Authors like Lancaster (2007) affirmed that there was unclear what real changes in ODA policy were made.

Tsunekawa (2014) attributed the inconsistency and criticism of Japan's Development Assistance to its philosophy since it has historically fluctuated between a wide variety of objectives ranging from poverty reduction in developing countries and promoting peace at the international level to guarantee Japan's economic development through aid programs.

As a result, it led to a series of internal and international criticisms, which argued that Japan had no clarity in the purpose of the ODA or its philosophy. Therefore, it always ended up responding passively to the trends promoted by multilateral organizations like the World Bank.

In order to maintain its relevance in the international arena and respond to internal and external criticism since the beginning of the second administration of Prime Minister Abe Shinzo (2012-2020), development cooperation became an important means of ensuring the country's security. Hence, in 2015, the ODA Charter was revised, emphasizing the role of ODA as a catalyst for other actors engaged in the process and the promotion of peace, stability, and prosperity.

The Charter contains three basic policies of the development cooperation of Japan, which are:

1. Contributing to peace and prosperity through cooperation for non-military purposes.
2. Promoting human security.
3. Cooperation aimed at self-reliant development through assistance for self-help efforts as well as dialogue and collaboration based on Japan's experience and expertise.

Table 1: Japan's ODA Guidelines

Instrument/ Year	ODA Charter 1992	ODA Charter 2003	ODA Review 2010	ODA Charter 2015
<b>Distinctive features</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Environmental conservation.</li> <li>-Non-military use.</li> <li>-No support to countries with large military expenditures.</li> <li>-Values such as: democracy, market economies, human rights, and freedom.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Broad consensus from various groups related to ODA.</li> <li>2) Two-tier system:</li> <li>-Pursuing a national interest in security and prosperity.</li> <li>-Providing public goods in the areas of human security and governance.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Japan's interest in sharing its knowledge, technology, and institutions to promote development.</li> <li>-Support Sustainable Development by focusing on environment, infrastructure, and legal system.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Emphasis on comprehensive development through self-help and quality growth.</li> </ul>

Source: Elaborated by the author based on Katada (2020).

In Katada's (2020) view, Japan has gone through different transformations, and its development cooperation strategy has taken a hybrid path. Nowadays, even though Japan keeps relying on the business sector to promote development cooperation, the mercantilist approach of the past has

disappeared. Likewise, the government has become more transparent in its aid priorities, emphasizing human security, the rule of law, and institution building for a better business environment in recipient countries.

## U.S. REGIONAL INTEREST AND JAPAN'S INITIATIVES TO LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

Japan's cooperation initiatives with LAC countries date to the early 20

century. It started as development assistance programs to support Japanese

immigrant communities settled mainly in Brazil, Peru, and Paraguay, providing economic support to build essential infrastructure, foster agriculture, and small businesses (Inter-American Development Bank, 2013).

Since the end of World War II, the U.S. and Japan have been strategic allies, with the first playing a relevant factor in the formulation of the foreign policy of the second. Because of this partnership, Orr, Jr (1990) and Katada (1997) suggested that the U.S. had been a defining factor influencing Japan's aid flows to LAC. The relationship between these two aid donors, at times, benefited all three regional actors: Japan, the U.S, and LAC, but the division of labor arrangements between Japan and the U.S. made LAC recipients' bargaining position weaker.

Katada (1997) stressed that Japan's motivation to provide aid to LAC comes from two sources: its desire to pursue political and economic benefits; and its reaction to external and internal demands. In this sense, Japan's interest in the region took various forms. For example, it may be seen in the Japanese private sector investing in LAC, the large number of Japanese immigrants to the region, the importance of U.N. diplomacy, and members' votes in favor of Japan.

The allocation of Japanese aid is also influenced by the U.S. presence

and its political and economic interests in LAC. When the U.S. has strong political interests against the country's government, that country gets less Japanese aid. Contrarily, if the U.S. has substantial economic interests, the country receives more economic support from Japan. This is how Japanese policymakers aim to collaborate with the U.S. in the region, especially in the sphere of political and security issues, while improving the U.S-Japanese relationship by fostering U.S. interests in the region (Katada, 1997).

Likewise, Tuman et al. (2001) argued that since the mid-1990s, the U.S. has sought to coordinate Japanese and U.S. aid programs in LAC to help promote market-oriented reform, democratization, and poverty reduction.

Nevertheless, their study reflected that the U.S. and Japan also pursue different goals in the region. While seeking to improve human rights, the U.S. has used aid in LAC to contain communism, and more recently, socialist regimes, safeguard its strategic interests, and promote market-oriented reform. By contrast, Japan's ODA aimed to protect the interests of Japanese financial institutions, guarantee market access for Japanese firms, and reduce poverty.

LAC has been a traditional recipient of Japan's foreign aid, and despite a lapse in the relationship-building

in the 1980s and 1990s, Myers and Kuwayama (2016) claimed that the region has returned to Japan's list of economic and foreign policy priorities. Nowadays, LAC nations are viewed as essential political partners as Japan promotes its cooperation model.

LAC has also been a priority region for the Japan International Cooperation Agency (JICA). At different times through the 21st century, Japan has ranked as the top foreign donor for Antigua and Barbuda, Costa Rica, Dominica, Grenada, Panama, Saint Lucia, Saint Vincent, Mexico, Brazil, and Peru (Myers & Kuwayama, 2016).

However, it is also important to highlight the fluctuation of Japan's ODA during this century. For example, in 2010 and 2012, Japan's net aid to the region was negative, reflecting larger repayment of outstanding yen loans rather than new aid initiatives. Based on Potter (2012), it can be said that one of the reasons to explain this fluctuation could be the 2009 House of Representatives election that took the Democratic Party of Japan to power and led to a series of reviews of government programs in the name of cutting wasteful spending. Nonetheless, the author emphasized that the review promoted by the Democratic Party of Japan refined but not largely changed the basic direction of the post-Cold War aid policy.

In this context, in 2014, Prime Minister Abe Shinzo launched the "Together" strategy to enhance bilateral relations with LAC countries. This strategy is based on three guiding principles:

1. To progress together in connectivity of economies by enhancing a free and open international economic system.
2. To lead together towards the connectivity of values supported on a rule-based multilateralism.
3. To inspire together in connectivity of wisdom with the aim to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs).

(MoFA, 2021)

Thus, the new ODA Charter states that:

Japan will provide assistance to foster an environment more conducive to economic development through trade and investment, among others, and to extend necessary cooperation against a backdrop of internal disparities which exist even in countries that have achieved considerable progress in development. Consideration will be given to the presence of ethnic Japanese ("Nikkei") communities in the region, which serves as a strong bond between Japan and the region. (MoFA, 2015, p.8)

Additionally, the White Paper on Development Cooperation (2017) showed how Japan has undertaken different initiatives in areas such as disaster risk reduction, environmental issues, climate change, economic and infrastructure development, medical

and healthcare, education, peacebuilding, among others.

Consequently, Table 2 shows a comparison of Japan's ODA allocation per country during 2014-2018:

Table 2: ODA disbursement to LAC region (2014-2018) (Unit: Millions US\$)

2014		2015		2016		2017		2018	
Country	Total General Exp.	Country	Total General Exp.	Country	Total General Exp.	Country	Total General Exp.	Country	Total General Exp.
Brazil	117.15	Brazil	92.70	Brazil	84.86	Costa Rica	55.74	Brazil	67.73
Peru	84.58	Costa Rica	65.22	Costa Rica	45.73	Brazil	48.12	Peru	58.89
Costa Rica	27.03	Peru	49.15	Peru	43.79	Peru	37.23	Costa Rica	48.74
Haiti	22.98	Argentina	42.91	Paraguay	32.02	Cuba	35.72	Cuba	47.48
Dominican Republic	16.51	Haiti	23.47	Nicaragua	22.57	Paraguay	23.29	Haiti	43.33
Honduras	15.42	Paraguay	18.78	Haiti	21.45	Colombia	18.07	Paraguay	39.50
Bolivia	15.20	Nicaragua	16.47	Cuba	20.48	Haiti	15.38	Guatemala	21.38
Nicaragua	13.11	Ecuador	15.02	Ecuador	19.18	Nicaragua	15.31	Honduras	16.42

Mexico	12.18	Honduras	14.40	Colombia	13.21	Mexico	12.07	El Salvador	15.73
Paraguay	12.18	El Salvador	12.88	Honduras	12.75	Ecuador	11.78	Nicaragua	12.54
El Salvador	10.34	Bolivia	10.75	El Salvador	11.88	Bolivia	10.75	Colombia	9.38
Argentina	8.77	Dominican Republic	9.49	Bolivia	10.99	Honduras	9.48	Bolivia	9.20
Ecuador	8.55	Mexico	7.72	Dominican Republic	10.14	El Salvador	9.18	Mexico	7.46
Colombia	8.18	Guatemala	7.72	Mexico	9.51	Guatemala	7.92	Panama	7.44
Guatemala	6.56	Colombia	7.69	Panama	6.78	Argentina	7.05	Ecuador	7.11
Panama	6.25	Cuba	4.96	Guatemala	6.16	Dominican Republic	6.82	Dominican Republic	5.27
Cuba	5.31	Jamaica	3.58	Saint Lucia	5.59	Panama	6.45	Argentina	4.11
Chile	3.88	Chile	3.56	Antigua & Barbuda	5.14	Jamaica	5.78	Jamaica	4.09
Guyana	3.55	Saint Vincent	3.50	Grenada	4.34	Saint Lucia	4.19	Dominica	2.33
Jamaica	2.96	Panama	3.17	Argentina	3.95	Chile	3.69	Antigua & Barbuda	2.17

Grenada	2.07	Saint Lucia	3.06	Saint Vincent	3.74	Saint Vincent	2.23	Suriname	1.97
Venezuela	1.93	Uruguay	2.04	Chile	3.25	Antigua & Barbuda	2.22	Saint Lucia	1.83
Uruguay	1.69	Belize	1.88	Jamaica	3.14	Uruguay	1.87	Guyana	1.66
Saint Lucia	1.77	Antigua & Barbuda	1.53	Dominica	2.91	Belize	1.53	Belize	0.85
Belize	1.30	Grenada	1.20	Uruguay	2.29	Guyana	1.13	Venezuela	0.74
Dominica	1.08	Guyana	1.11	Belize	1.20	Venezuela	0.92	Saint Vincent	0.31
Antigua & Barbuda	0.51	Venezuela	0.53	Guyana	0.66	Grenada	0.21	Grenada	0.13
Saint Vincent	0.13	Dominica	0.46	Venezuela	0.63	Dominica	0.16		
Surinam	0.13	Suriname	0.09	Suriname	0.27	Suriname	0.11		
For multiple countries in Latin America	22.2 88	For multiple countries in Latin America	11.03	For multiple countries in Latin America	16.23	For multiple countries in Latin America	14.79	For multiple countries in Latin America	10.92
Total	434.23	Total	437.76	Total	428.94	Total	372.45	Total	452.46

Source: Elaborated by the author based on MoFA (2015, 2016, 2017, 2018, 2019)

Based on the dynamic explained above and the patterns of allocation of Japan's ODA in table 2, it can be observed that Japan prioritized its ODA to Brazil, Peru, and Costa Rica (green highlighted cells). The first two countries are host nations for the largest Japanese communities in the LAC region, with around 1.9 million Nikkei people living in Brazil and about 100,000 Nikkei people living in Peru (JICA, 2018). Likewise, Japan has a strong economic interest in these countries, Brazil has the second-largest number of Japanese companies in the region, only behind Mexico (JETRO, 2019), and Peru is one of the few countries that have an Economic Partnership Agreement with Japan in the LAC region (MoFA, 2020).

Japan's ties with Costa Rica have a different orientation; these two countries are partners that share basic values such as peace, democracy, and human rights. In addition, the protection of the environment plays a central role in the bilateral relation. Therefore, Japan proactively promotes its best practice to achieve sustainable development in Costa Rica. Moreover, Japan considers Costa Rica as a key partner to promote triangular cooperation and achieve economic integration of the LAC region (Embajada del Japón en Costa Rica, 2021).

Japan's interest in the region can also be analyzed in the disbursement to Colombia (yellow cells) and Venezuela (included in red cells). These two countries have similar socio-cultural identities, share one of the most dynamic borders in Latin America, and form economies of medium-high income, with high inequality rates.

Despite these similarities, Colombia and Venezuela differ in their relationship with Japan. The successful relationship between Japan and Colombia is visible through the investment of Japanese companies since 2011, when the Japanese Government signed the Agreement for the liberalization, promotion, and protection of investment with the Republic of Colombia, to cooperate on issues such as sustainable economic growth, environmental problems or disaster prevention and the achievement of peace. The amount of non-reimbursable financial cooperation until the 2018 fiscal year was \$114 million, \$275 million in yen credits, and \$305 million in technical cooperation. Besides, 5,206 Colombian officials have been trained in Japan, and 422 Japanese experts have been sent to Colombia. (Embajada del Japón en Colombia, 2019).

Japan has also engaged in initiatives led by the U.S. government in Colombia. For example, as part of

Colombia's peace agreements, former President Obama announced that the U.S would launch, with the cooperation of Norway, a Global Demining Initiative to help this country meets its Ottawa Convention commitment to being mine-free by 2021. Several other countries, including Japan, joined this initiative (The White House, 2016).

In contrast, although the relationship between Venezuela and Japan has been traditionally good, in recent years, it has been limitedly developed in the areas of natural resources and energy, maintaining an economically complementary relationship. In this sense, the Japanese Embassy in Caracas reported that from 1999 to 2017, just \$3,667,117 has been disbursed to Venezuela, focused on Non-Refundable Financial Assistance for Community Projects of Human Security. For 2020, a maximum donation corresponding to 10 million yen per project was planned, equivalent to approximately U.S.\$ 90,000 in ODA.

Nevertheless, backing up the U.S. approach to address the large number of Venezuelan migrants in the region, which mainly consist in the allocation of funding (\$1,654,586,880 from 2017 to 2021) by the U.S. government to different LAC countries (USAID, 2021), Japan has as well provided economic support to different

countries in the region. For example, in June 2019, the Japanese Embassy in Brazil signed a cooperation agreement with the UN Refugee Agency, assigning \$ 3,6 million to promote the registration and documentation of people coming from Venezuela, multisectoral communitarian assistance, psychological support, sanitary services, and child protection in the states of Roraima, Amazonas, and Pará (UNHCR, 2019). In the same way, on March 10, 2020, the Japanese government decided to extend Emergency Grant Aid of \$ 13 million for the displaced Venezuelan people who live in difficult conditions and the affected neighboring countries of Venezuela. The grant was to provide humanitarian assistance through the UNHCR (MoFA, 2020).

Also, the Japanese government has participated in different coordination conferences regarding the topic, such as the International Donors Conference in Solidarity with Venezuelan Refugees and Migrants in the Countries of the Region amid Covid-19, in May 2020, and the High-Level Coordination Meeting on Venezuela, led by the U.S government, in February 2022. (European Union, 2020; U.S. Department of State, 2022).

These Japan's particular relationships with Colombia and Venezuela coincide with the fact that Colombia is a natural ally of the U.S in the

region due to its political and economic affinity, while the Venezuelan government maintains an open

political confrontation with the U.S. government.

## THE RISE OF CHINA'S FOREIGN AID TO LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

China had been conceived historically as a recipient country. Moreover, during the 1980s and the 1990s, China was the principal recipient of Japan's ODA. However, in 2010 China replaced Japan as the second-largest economy in the world and has become a major competitor in providing foreign aid across the world, including LAC.

China's development cooperation differs from those provided by OECD members (Kragelund, 2019). For example, in China's statistical yearbook, development assistance comprises both foreign aid and government-sponsored investment activities.

Also, China rarely uses the terms aid, donor, or recipient, preferring instead to speak of South-South cooperation. Thus, "the dominant rhetoric from the Chinese side is that it is engaging with the recipients of its aid and other resources as a partner rather than being involved in a donor-recipient relationship" (Stallings, 2016, p.73).

Therefore, China's cooperation combines resources traditionally

categorized as ODA with other official flows, which are defined as official sector transactions that do not meet ODA criteria.

Harris and Arias (2016) highlighted that since the 1990s, China and LAC's economic and political relations have expanded and intensified, mainly because of the "remarkable growth of China's socialist market economy" (p.3).

Chinese aid has gained relevance in the region in the past two decades for several reasons explained by Lum et al. (2009):

- China's aid is quick and easy, without political conditionality, safeguards, and bureaucratic procedures that traditional donors, especially OECD donors, typically impose.
- China often promotes economic projects in countries, areas, and sectors that traditional donors have avoided because of difficult conditions.
- Many Chinese projects abroad, such as national cultural centers, stadiums, and highways, are highly visible and provide tangible, short-term benefits.

- Development initiatives driven by China are often announced at bilateral summit meetings with great fanfare, powerfully symbolizing the friendship between China and other developing countries.

Nonetheless, Lum et al. (2009) emphasized that “China’s growing engagement with LAC lacks the deep historical ties it has with Southeast Asia or the legacy of its Cold War friendship with African nations” (p.13). In this context, China’s growing interest in the region appears linked to its objective of access to natural resources and agricultural commodities, such as oil, ores, and soybeans. Additionally, the Chinese Communist Party seeks to obtain political support for its position of One-China Policy to isolate Taiwan and foster China’s diplomatic presence in the region. Other goals include creating new alternative markets and opportunities for Chinese goods and investment.

Similarly, Gallagher and Irwin (2015) emphasized that Chinese finance in LAC is motivated by the goals of a developmental state. Consequently, China is securing many natural resources, but without taking a significant loss. China is also projecting soft power by focusing on infrastructure and industrialization versus the development paradigms launched by the World Bank and the Inter-American Development Bank.

In the face of a new regional dynamic, characterized by the emergence of new cooperation initiatives driven by non-DAC donors, especially China, authors such as Jörn and Goodman (2012) and Potter (2015) pointed out that even though Japan has been a traditional source of foreign aid to the region, the more that other Asian States took an interest in LAC, the weaker Japan’s economic and political presence became.

Concerning China’s increasing presence in the U.S. proximity, Ellis (2012) believed that its involvement in the region does not represent a serious threat to the U.S, and he predicts that “China’s economic presence in and political impact on LAC will remain a permanent fixture of the hemisphere, alongside that of the European Union, India, and other extra-regional actors” (p.13).

Wise and Myers (2016) considered that although “China has displaced the U.S. as the top trade partner for Brazil, Chile, and Peru, the region still represents just a small slice of China’s “going out” strategy in the bigger scheme of things” (p.9). They argued that China’s intentions are developmental, and these do not represent a threat to the U.S. authority in the Western Hemisphere.

Dominguez and Fernandez (2016) highlighted that China expanded political opportunities for LAC countries

on the world and regional stages, but it did so mainly through trade-created prosperity, not by countering the U.S. interests in the region.

Contrarily to the previous positions, Nugent and Campell (2021) sustained that now, with Biden's administration, the battle for influence is likely to emerge once again. It can be seen in high-ranking officials of the U.S. administration who openly express their concern about China's presence in the region (Serbin, 2021). In this respect, Otero (2021) suggested that the growing rivalry between the U.S and China placed LAC countries in a complicated situation since "the Biden administration insists on continuing the confrontation with China that started in the form of a trade war by the Trump administration, making it now more encompassing as a contest between democracy and autocracy" (p.23).

Amidst this confrontation, Chada (2021) emphasized that Japan aims to play a more significant role in the LAC region through political consultations, infrastructure development, and the promotion of a rule-based order. However, Japan must elaborate a more comprehensive policy for the region, prioritizing trilateral partnerships with the U.S. under Biden's leadership to ensure a significant presence and relevance in the post-pandemic era.

In this direction, President Biden and former Prime Minister Suga expressed, in a statement, their commitment to jointly advancing universal values and promoting inclusive economic prosperity, whether at home, in the Indo-Pacific region, or other regions in the world, including LAC. (The White House, 2021).

Other important actors to take into consideration, even though these are not the primary focus of this paper, are the European Union and Russia.

Latin America and Europe address and understand the world, sharing the same values, the same beliefs in a rule-based world order, in multilateralism, in free trade, in the peaceful resolution of conflicts, and in many other values and aims that strengthen this compatibility (Llorente & Vallejo, 2022, p. 7).

However, Jung (2021) explained that there is a growing conception of irrelevance about the LAC region in the European Union, which can be perceived in the reduction in the budget allocation for the region in the Union's 2021-2027 financial framework. Therefore, he stated that:

A geopolitical foreign policy of the European Union that competes with China and the U.S. in LAC shall concentrate on shared values with the region, committing with

multilateralism and regional integration, public policies and social market economy, the rule of law, and social and territorial cohesion as guarantee for stability and condition for a green and digital recovery that is sustainable and inclusive (Jung, 2021, p.1).

Consequently, even though there is a decrease in the budget allocation of European resources to the LAC region, the European Union can still be considered as an alternative to the region to promote partnerships based on shared values amidst the scenario of the China-U.S. confrontation.

Regarding Russia, Ramani (2021) pointed out that the strong support of the Kremlin for Cuba, Nicaragua, and Venezuela underscores its great power aspirations in Latin America. In recent years the Russian government has aimed to take advantage of opportunities where countries have been disadvantaged, rejected, or declined by state or private international financial institutions, presenting itself as an alternative and reliable partner (Gurganus, 2018). Nevertheless, it is worth mentioning that Russian cooperation in the region does not primarily focus on development cooperation; instead, it prioritizes arms sales, trade, energy agreements, and political cooperation.

In this context, although China is likely to emerge in the next few years

as the world's largest supplier of capital, no Latin American country is among the top ten destinations. "Still, the \$106 billion that China has already invested in LAC is significant, and the cooperation initiatives are certain to grow substantially in upcoming years" (Dollar, 2017, p.3).

China's cooperation initiatives have been targeted to LAC through investments in left and center-left oriented countries with political ideas closer to the Chinese models, which have also been accused, mainly by the U.S. and its allies, of poor governance and lack of the rule of law, for example, Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, and Venezuela (Alvaro & Minay, 2015). Similarly, China has promoted cooperation on a minor scale to other less aligned countries such as Colombia, led by more conservative, pro-U.S. regimes.

Chinese banks have arisen as alternative sources of financing for countries such as Argentina, Ecuador, and Venezuela, which because of their large foreign debts, have faced difficulties accessing financial resources from traditional institutions such as the International Monetary Fund, the World Bank, the Inter-American Development Bank, and other private lenders in the U.S., Europe, and Japan.

China's commitment to the region reached a milestone on July 17th,

2014, after the conclusion of the Sixth Summit of the BRICS held in Brasilia, when President Xi Jinping and the quartet of the CELAC formally established the China-CELAC Forum. In this sense, Garcia (2020) indicated that China has preferred to engage with LAC countries in this way, which does not include Japan or the U.S.

Likewise, China's engagement in the region was reinforced at the first ministerial meeting of the China-CELAC Forum, held in Beijing, on January 8th and 9th, 2015. On that occasion, President Xi Jinping established a \$500 billion goal in trade with the region and \$250 billion of direct investment between 2015 and 2019. This plan relied on a "1+3+6" framework, which aimed to achieve inclusive growth and sustainable development through "three engines" (trade, investment, and cooperation) in "six" fields: energy and resources, infrastructure, agriculture, manufacturing, technological innovation, and information technologies. (Dussel, 2021).

This new multilateral framework represented a significant development to reinforce the economic, social, and political ties between China, Latin America, and the Caribbean, as well as a major initiative in South-South cooperation between China and the region. (McKelvey, 2014).

China's development cooperation policies to the region are reflected in its Policy Paper on LAC. It states that:

Based on equality and mutual benefit, the comprehensive and cooperative partnership between China and LAC is oriented towards common development. China is committed to building a new relationship with LAC with five salient features, namely, sincerity and mutual trust in the political field, win-win cooperation on the economic front, mutual learning in culture, close coordination in international affairs, as well as mutual reinforcement between China's cooperation with the region as a whole and its bilateral relations with individual countries in the region (The State Council of the People's Republic of China, 2016).

Furthermore, the document established several fields to promote cooperation initiatives between China and the region. Among them: Political, economic, social, cultural and people-to-people, international collaboration, peace, security, and judicial affairs.

Additionally, according to a Baker McKenzie (2020) report, although Chinese investment abroad has generally decreased in recent years, investment into Latin America has increased. Since 2017, when LAC countries began joining the Belt and Road Initiative (BRI), new opportunities for

China - Latin America infrastructure cooperation have taken place. Currently, nineteen LAC countries have signed agreements under the BRI: Antigua & Barbuda, Barbados, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Dominica, the Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Granada, Guyana, Jamaica, Panama, Peru, Suriname, Trinidad & Tobago, Uruguay, and Venezuela (Nedopil, 2021).

It is important to highlight that there is no easy way to measure Chinese development cooperation in the LAC region. Unlike international financial intuitions and OECD members, Chinese institutions do not regularly publish detailed figures regarding financial activities (Gallagher & Irvin, 2015).

However, some estimates calculated that in numbers, Venezuela had

received Chinese investments and contracts for US\$62.2 billion between 2005 and 2020; Brazil received the second-largest amount, approximately US\$29.7 billion during the same period. Ecuador and Argentina received the third- (US\$18.4 billion) and fourth- (US\$17.1 billion) largest amounts of Chinese investments, and Bolivia received the fifth-largest amount (US\$3.4 billion). Jamaica and Mexico received US\$2.1 billion and US\$1 billion, respectively. The Dominican Republic and Suriname received only US\$600 million and US\$580 million (Gallagher & Myers, 2021).

These financial flows have two main components: grants and interest-free loans, managed by the Ministry of Commerce (MOFCOM), and concessional loans handled by the Eximbank (Stallings, 2016).

Table 3: Type of China's Aid

Grants	Interest Free Loans	Eximbank's concessional loans
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Support small-scale social infrastructure</li> <li>* Human Resources development</li> <li>* Technical Cooperation</li> <li>* Emergency humanitarian aid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Construction of public facilities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Economic infrastructure</li> </ul>

Source: Elaborated by the author based on Stallings (2016)

The third source of financial cooperation from the Chinese Government is the Chinese Development Bank, which mainly supports China's macroeconomic policies, focusing on eight areas of development: electric power, road construction, railway, petroleum and petrochemical, coal, postal and telecommunications, agriculture and related industries, and public infrastructure (Gallagher & Irvin, 2015).

Although due to the COVID-19 pandemic, China has slowed down the development of the BRI in LAC, and for the first time since 2006, neither the China Development Bank nor the Export-Import Bank of China finalized any new loans or credit lines with Latin American governments, the country has increased the significance of the Digital Silk Road, bringing new opportunities through the so-called Health Silk Road. In this sense, many LAC nations have received sanitary and medical equipment from China. Similarly, these countries are using China's digital solutions to address the pandemic. For example, different companies such as Alipay and Tencent have developed health apps

that generate QR codes indicating a user's health status, and Alibaba is already offering its cloud services to model regional COVID-19 outbreaks and connect patients to health professionals (Malena, 2021).

Moreover, since the beginning of the pandemic, China has donated nearly \$215 million in supplies to the region, ranging from surgical gloves to advanced thermal imaging technologies, and has offered \$1 billion in loans for vaccine purchases (Wilson Center, 2021). Likewise, by mid-May 2020, China had exported more than 250 million Covid-19 vaccine doses globally overall, or 42 percent of its total production, being the LAC region the recipient of more than half of China's total exports, around 165 million doses (Stuenkel, 2021).

Nevertheless, aid to the region has been unequally distributed, centered mainly in Venezuela and Cuba. By total value, aid to Venezuela has far outpaced aid to other countries in the region, totaling over \$100 million. (Ray et al., 2021).

## CURRENT CHALLENGES FOR JAPAN'S ODA TO LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

China's increasing presence in the region has overshadowed Japan's advances in recent years. Since 2000,

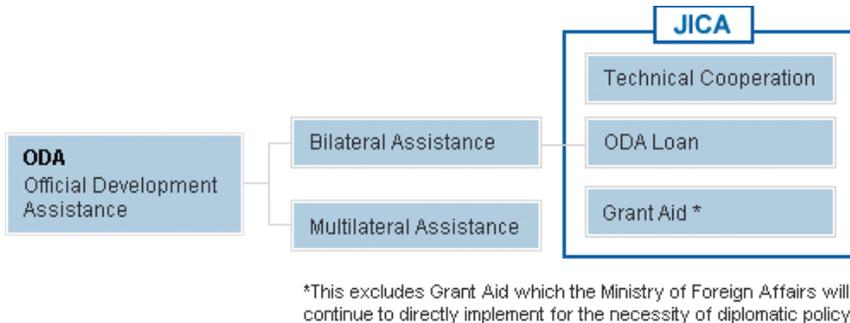
China surpassed not only Japan but also the U.S. as a top trade partner for certain LAC nations. Thus,

China's rise in the region benefited several countries while providing new opportunities for both Chinese and international trading firms.

To face China's advancement as a major foreign aid provider in LAC, Japan, besides promoting bilateral and multilateral cooperation throughout its traditional scheme (figure 2), promote two types of cooperation

through JICA. First, triangular cooperation involves collaboration between Japan and a former aid recipient in assisting a current aid recipient. Second, South-South cooperation in the way of the provision of aid by a former aid recipient to a third country based on lessons and skills transferred to the former recipient by prior Japanese aid projects (Potter, 2015).

Figure 2: Japan's ODA



Source: Japan International Cooperation Agency (2021)

These types of cooperation have the following characteristics based on Japan's ODA Charter:

### 1. Supports for selfhelp efforts

- Japan places emphasis on dialogues and collaboration with developing countries, respecting their ownership and intentions.
- Japan builds the foundations of self-help efforts and self-reliant

development such as human resources, regulations and institutions.

### 2. Sustainable economic growth

- Poverty eradication through sustainable economic growth.
- Assistance for infrastructure, human resource development, legal systems, etc; improving the foundation of industry and investment environment.

### 3. Human security

- Pursuing the right of individuals to live happily and in dignity, free from fear and want, through their protection and empowerment.
- Focusing on vulnerable people.

(MoFA, 2022)

In this regard, the White Paper on Development Cooperation (2016) highlighted how Japan has shared its knowledge and experience in the field of disaster risk reduction. The country has provided assistance in anti-earthquake and anti-tsunami measures utilizing Japan's expertise to the countries located in the LAC region, including reconstruction in Haiti and development support to Chile, Ecuador, Mexico, and Peru.

Similarly, the White Paper on Development Cooperation (2017) showed successful examples of development cooperation initiatives with Brazil, Mexico, Chile, and Argentina. According to this document, these four countries obtained the capacity to assist other countries and achieved results in South-South cooperation.

Additionally, the paper reported that Japan worked together with Brazil to provide agricultural development cooperation for Mozambique in the form of triangular cooperation.

Japan also plans to collaborate with Argentina to assist small and medium-sized enterprises in Latin America and Africa. In Chile, Japan is conducting human resources development programs for a target number of 4,000 people through triangular cooperation to contribute to disaster risk reduction in Latin American countries.

The White Paper on Development Cooperation (2018) drew other successful examples, such as the capacitation of Brazilian technicians interested in Japan's advanced disaster risk reduction technology, which led to the installation of rainfall radars in the State of Paraná. That year, Japan also provided grant aid to Bolivia for the improvement of logistics and the development of its domestic economy. In Paraguay, an Exchange of Notes was signed to provide grant aid to enhance health and medical services through the supply of medical equipment.

Equally, the White Paper on Development Cooperation (2019) indicated that Japan provided Grant Aid to Cuba in 2018 to provide equipment related to urban environmental management, which is expected to contribute to the improvement of the disaster recovery capability of the country.

Furthermore, the paper emphasized Japan's cooperation with the Central American Integration System,

the CARICOM, and other regional organizations to formulate projects that cover the entire region in order to achieve a more effective and efficient development cooperation related to development issues that are shared throughout the LAC region.

It is important to note that all these documents highlight the historical ties between Japan and the region due to the Nikkei community numbering more than 2 million. Thus, it is emphasized that Japan has maintained stable and friendly relations with this region for a long period.

Besides, Japan has increased, at some periods, economic support for human security through aid programs implemented by multilateral organizations. For example, between 2002 and 2014, the United Nations Trust Fund for Human Security sponsored 210 projects, of which 25 were carried out in LAC, placing the region third in the world after Asia and Africa (Potter, 2015).

Another important regional organization for Japan's ODA has been the IDB. It has served as the major multilateral platform for Japan's financial engagement with LAC. In addition, this regional development bank has collaborated with JICA and the Japan Bank for International Cooperation to deliver multiple development programs in the continent (Garcia, 2020).

Likewise, the MoFA of Japan provides the bilateral Grassroots Human Security Grant program, the lone bilateral aid budget line dedicated to human security. In this program, the Japanese government allocates financial resources to projects proposed by NGOs and local administrative units through the Japanese embassies.

Regarding commercial ties, Myers and Kuwayama (2016) emphasized that although China's trade with the region far exceeds Japan's, in general, Japanese exports are less threatening to the region's manufacturers than Chinese goods. For example, "Japanese companies operating in Latin America's automobile and electronics sectors often serve domestic and third export markets, effectively boosting LAC trade balance and foreign exchange earnings" (p.6).

Similarly, Myers and Kuwayama (2016) indicated that China Development Bank and Japan Bank for International Cooperation share similarities. For example, both promote natural resource acquisition in LAC through finance to state-owned and private companies. Also, both provide finance in support of overseas mergers and acquisitions in strategic sectors such as agriculture and energy. However, Japan has focused more extensively on the promotion of research and development and technology transfer than has China.

Another important channel to promote development cooperation in the region has been the Japan Overseas Cooperation Volunteers program (JOCV). It is an international voluntary service, established in 1965, which JICA provides under the supervision of the MoFA. It has three main objectives: “1) to provide technical assistance to developing countries, 2) to promote friendship and mutual understanding with foreign countries, and 3) to widen the perspective

of young Japanese about the world” (Okabe et al. 2019, p.2).

According to official data, as of September 2020, 10.081 JOCVs have been dispatched to the LAC region. In addition to 2.206 senior volunteers and 2.089 Youth and Senior Volunteers for Nikkei Communities (JICA, 2020).

In this context, Japan allocated 412 million dollars to the LAC region during 2019, distributed as follow:

Table 4: ODA disbursement to LAC region (2019) - Unit: Millions US\$

Rank	Country/ Region	Donation				Total	Government Loans and others			Total (Net Expenditure)	Total (General Expenditure)
		Ess... Financial Assistance	IFIs	Technological Assistance	Loan Amount (A)		Collected amount from International (B)	(A)-(B)			
1	Brazil	5.4	3.82	12.57	17.61	44.18	90.66	-46.48	-28.88	61.78	
2	Paraguay	6.03	-	6.77	12.80	43.20	29.29	12.91	26.71	56.00	
3	Costa Rica	0.52	-	3.24	3.76	31.40	16.47	14.93	18.69	35.16	
4	Peru	1.31	-	8.29	9.52	22.98	45.99	-23.01	-13.49	32.50	
5	Honduras	19.50	-	4.21	23.71	0.53	-	0.53	24.24	24.24	
6	Guatemala	1.39	0.47	4.85	0.24	17.08	13.02	4.00	10.31	23.33	
7	Haiti	21.99	2.08	0.82	22.81	-	-	-	22.81	22.81	
8	Bolivia	13.68	-	7.85	21.53	0.76	-	0.76	22.29	22.29	
9	Ecuador	7.85	3.21	10.95	18.80	-	4.54	-4.54	14.26	19.80	
10	Nicaragua	5.72	-	5.93	11.65	4.67	-	4.67	16.33	16.33	
11	Cuba	10.72	0.75	3.50	14.22	-	-	-	14.22	14.22	
12	El Salvador	1.74	-	6.99	8.73	4.27	16.62	-12.35	-3.62	13.00	
13	Colombia	6.56	4.62	4.87	11.43	-	-	-	11.43	11.43	
14	Mexico	0.07	0.07	8.65	8.72	-	-	-	8.72	8.72	
15	Dominican Republic	1.11	-	4.63	5.75	-	3.95	-3.95	1.90	5.75	
16	Argentina	0.31	-	4.26	4.56	-	16.19	-16.19	-11.62	4.56	
17	Saint Vincent Vincent	3.70	-	0.33	4.03	-	-	-	4.03	4.03	
18	Surinam	3.75	-	0.00	3.76	-	-	-	3.76	3.76	
19	Saint Lucia	1.83	-	1.70	3.53	-	-	-	3.53	3.53	
20	Panama	0.80	-	2.53	3.33	-	9.60	-9.60	-6.27	3.33	
21	Jamaica	0.48	-	2.11	2.59	0.47	4.65	-4.18	-1.59	3.06	
22	Guyana	2.70	-	0.13	2.83	-	-	-	2.83	2.83	
23	Antigua & Barbuda	1.91	-	0.02	1.93	-	-	-	1.93	1.93	
24	Belize	0.40	-	0.78	1.18	-	-	-	1.18	1.18	
25	Dominica	0.06	-	0.48	0.54	-	-	-	0.54	0.54	
26	Venezuela	0.25	-	0.23	0.49	-	-	-	0.49	0.49	
27	Grenada	0.07	-	0.05	0.12	-	-	-	0.2	0.12	
	For multiple countries in Latin America	-	-	8.38	8.38	4.76	0.40	4.36	12.74	13.14	
	<b>Total Latin America</b>	<b>120.50</b>	<b>15.03</b>	<b>118.03</b>	<b>238.53</b>	<b>174.30</b>	<b>252.29</b>	<b>-77.99</b>	<b>160.54</b>	<b>412.83</b>	

Source: MoFA (2020)

Moreover, during the COVID-19 pandemic, the government of Japan has donated 2.7 million dollars to the Pan American Health Organization aimed to mitigate the pandemic effects. Additionally, JICA has offered short-term assistance to the region through the supply of medical equipment such as masks, gloves, and test kits, as well as through a series of webinars (Myers et al., 2021).

Finally, and contrary to the idea of competition between China and Japan, authors such as Esteban and Pérez (2017) establish that the needs for financial flows in the region are so vast that competition between Japan, China, and other traditional donors

does not make much sense. An example of this affirmation was the 1st Japan-China Third Country Market Cooperation Forum, held in Beijing, on October 26th, 2018, amidst China-U.S. tensions. As an outcome of this meeting, 52 memorandums of cooperation were concluded, aiming to promote business in third countries through public and private cooperation.

Viewed in this way, development finance, as set out by the 2030 Agenda for Sustainable Development, should not be a space for competition but, rather, for coordination and collaboration.

## CONCLUSION

Historically, Japan has been a proactive actor in providing development cooperation. As a result, it led the country to be the largest ODA net donor during the 1990s and remain among the top five donors in the 21st century. This situation has placed Japan in the spotlight at some periods, being a target of severe criticism about its approaches for promoting cooperation by other traditional donors, especially the OECD.

In order to answer such criticism, comply with international standards, and provide more effective aid, Japan

has introduced three ODA Charters (1992, 2003, and 2015). Among the most relevant aspects of these charters are the use of political conditionality, encouragement of self-reliance, promotion of democratization, the market economy, basic human rights, freedom, human security, promotion of peace, stability and prosperity, and ensure Japan's national interest.

Another relevant factor taken into consideration at the time of designing Japan's aid policies is the relationship with the U.S. In this sense, the complementary relationship between

these States plays a relevant role in defining Japan's ODA allocation in LAC. Historically, after World War II, Japan has relied on the U.S. for security matters. Additionally, the political and economic relations between both countries have increased steadily to the point that Japan is the main ally of the U.S. in the Asian continent. Moreover, nowadays, with the increasing influence of China as an aid provider, not only in the East Asia region but in other regions of the world, the coordination of aid disbursement between Japan and the U.S. has gained relevance. This coordination also applies to LAC countries where China has been promoting different projects under the concept of development cooperation.

However, it is important to highlight that the OECD influence and U.S. interests in Latin America are not the only factors influencing Japan's ODA to the region. Japan's policy-makers also give great importance to Japan's immigrant population, economic and commercial interest, democratization, poverty reduction, among other factors, as can be observed in the allocation patterns between 2014-2019 when Brazil, Peru, and Costa Rica were among the primary LAC recipients.

Japan's development assistance to LAC remains of secondary importance to the country, mainly focusing on South-East Asia and Africa. However,

LAC countries still hold relevance as Japan aims to promote its development model in the international system, based on its previous economic successes, technological and infrastructure developments, disaster risk reduction experiences, and shared universal values such as freedom, democracy, respect for fundamental human rights, and the rule of law.

In this context, China has risen as an emerging donor to the region, challenging U.S. preponderance and Japan's long-established relations with LAC countries through massive capital flows. China has been promoting aid without political conditionality, which seems to be more attractive to some countries in the continent than other types of aid provided by OECD donors. Besides, China has surpassed Japan and the U.S. as the region's largest trade partner.

Nonetheless, despite the tensions between the actors, there are also opportunities for cooperation since LAC is a region full of disparities and gaps to close. Viewed in this way, international agreements, such as the 2030 Agenda for Sustainable Development, offer a road map to emerging and traditional donors to not overlap their efforts and make development cooperation initiatives more effective.

Moreover, despite the undeniable negative effect caused by the COVID-19 pandemic, it opens new

opportunities for traditional and non-traditional donors such as Japan and China to cooperate with LAC through the donation of sanitary and medical equipment, technology transfer, sharing of local knowledge, and experience handling the pandemic, among other different ways.

Nevertheless, at a moment when Japan is aiming to promote its development model globally, it is necessary to highlight that a part of the substantive discussion related to Japan's development cooperation to the region relies, to a certain extent, on the tasks that it has to face regarding its relations with China and the U.S. in the Post-Abe era, which entails strategic challenges that invite further considerations.

While it is true that, on national and regional security issues, Japan has been consistent with its alliance with the U.S., in parallel, in recent years, Japan has cooperated with China on development projects in third countries.

Amidst this situation, it is important to note that China's GDP is already three times higher than that of Japan, and the difference will continue to widen in the future. Additionally, the military balance is also breaking down. Hence, the desideratum for Japan's ODA to LAC consists in answering the questions of what kind of relations should Japan aspire to have in the present and its projection?

In a context where the differences between the U.S. and China's potentials are reducing with current economic and scientific-technological developments, and how does this influence the changing geopolitical circumstances for Latin America and the Caribbean?

To answer these questions, the starting point may be to recover the statement of Ogata Sadako (2002), former and first-female United Nations High Commissioner for Refugees, who believed that the key is whether people can develop a feeling of solidarity with others in far-off lands. Paradoxically, Japan's diplomatic relations with the U.S. and China influence, to some extent, its ODA towards LAC. Consequently, Japan's foreign policy vision of understanding the world as a system based on interdependence is ratified, in which Japan has to get involved in world affairs because alone it cannot achieve peace and prosperity.

Finally, it can be said that Japan's approaches to global and regional contexts bring a strategic debate on how the elements that characterize its ODA have been adapted to the needs in the period under study. This debate is still unfolding and allows Japan's ODA not to lose its identity. Thus, even though China has taken the lead in some developmental initiatives in LAC, the core elements of Japan's ODA remain valid.

## REFERENCES

- Alvaro, M. & Minay, E. (January 8, 2015). "China boosts support for Latin leftists." *Wall Street Journal*, URL: <https://www.wsj.com/articles/venezuelas-maduro-announces-20-billion-in-new-bilateral-agreements-with-china-1420656259#:~:text=China%20has%20increased%20its%20diplomatic,University's%20Global%20Economic%20Governance%20Initiative>. Accessed March 23rd, 2021.
- Asplund, A. & Soderberg, M. (2017). *Japanese Development Cooperation: The Making of an Aid Architecture Pivoting to Asia*. Routledge.
- Baker McKenzie. (2020). "China's Bri & Latin America: A New Wave of Investments?". *GRIE News and reports*. 1-13.
- Chada, A. (2021). "Japan Aims for Greater Engagement in Latin America". *The Diplomat*. Tokyo, Japan.
- Dollar, D. (2017). "China's Investment in Latin America". ORDER from CHAOS Foreign Policy in a Troubled World. Geoeconomics and Global Issues Paper 4. *Foreign Policy at Brookings*. 1-21.
- Domínguez, J. & Fernández de Castro, R. (2016). *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?*. Routledge. New York.
- Dussel Peters, E. (2021). Dossier: The China-Latin American and Caribbean Relations. *Latin American Studies Association*. 25-29.
- Ellis, R. (2012). "The United States, Latin America and China: A 'Triangular Relationship?'. Inter-American Dialogue Working Paper. Washington D.C. 1-14.
- Embajada del Japón en Colombia (2019). *Cooperación de Japón en Colombia*. Bogota.
- Embajada del Japón en Venezuela (2020). *Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana*. Caracas. Ministry of Foreign Affairs of Japan. URL: <https://www.ve.emb-japan.go.jp/files/100116280.pdf>. Accessed April 1st, 2021
- Embajada del Japón en Costa Rica (2021). *Política de Asistencia de la Cooperación Japonesa para Costa Rica*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. URL: [https://www.cr.emb-japan.go.jp/itpr\\_es/00\\_000070.html](https://www.cr.emb-japan.go.jp/itpr_es/00_000070.html). Accessed August 26th, 2021.
- Esteban, M. & Pérez, A. (2017). "Chinese financing of Latin American development: Competition or complementarity with traditional donors?"; in Eckart Woertz (ed.), *Reconfiguration of the Global South: Africa, Latin America and the Asian Century*. Nueva York: Routledge: 217-236. ISBN: 978-1-85743-863-5.
- European Union (2020). *Donors Conference in solidarity with Venezuelan refugees and migrants in countries in the region, amid the COVID-19 pandemic*. URL: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/79328/donors-conference-solidarity-venezuelan-refugees-and-migrants-countries-region-amid-covid-19\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/79328/donors-conference-solidarity-venezuelan-refugees-and-migrants-countries-region-amid-covid-19_en) Accessed March 8th, 2022.
- Gallagher, K. & Irwin, A. (2015). "China's Economic Statecraft in Latin America:

- Evidence from China's Policy Banks". *Public Affairs*, 99-121.
- Gallagher, K. & Myers, M. (2021) "China-Latin America Finance Database". Washington: Inter-American Dialogue.
- García, G. (2020). "A review of China's and Japan's international engagement in South America: the cases of Brazil, Chile and Venezuela". Institute of Developing Economies, JETRO. Japan.
- Gélvez Rubio, T.A. & Gachúz Maya, J.C. (2020). "Current trends in China's international development cooperation to Latin America: potential opportunities and challenges with the belt and road initiative". *Asian Education and Development Studies*. <https://doi.org/10.1108/AEDS-08-2019-0125>
- Gisbert, J. & Panes, J. (2009). "Scientific publication, bibliometric indicators, and Hirsch's h-index?". *Gastroenterología y Hepatología*. Volume 32, Issue 3, pages 137-260. Madrid.
- Gurganus, J. (2018). "Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America". Carnegie Endowment for International Peace. URL: <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latin-america-pub-76228>. Accessed March 9th, 2022.
- Harris, R. & Arias, A. (2016). "China's South-South Cooperation with Latin America and the Caribbean". California State University, Monterey Bay. 1-40.
- Hiroshi, K.; Shimomura, Y. & Page, J. eds. (2016). *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*. Palgrave/Macmillan.
- Inter-American Development Bank (2013). "Japan and Latin America and the Caribbean: Building a Sustainable Transpacific Relationship".
- Japan International Cooperation Agency (2018). "“Viva Latin America! Deepening Ties With Japan' Vol.1: Japanese Emigrants Pioneered Japan's International Cooperation a Century Ago” URL: [https://www.jica.go.jp/english/news/field/2018/180615\\_01.html](https://www.jica.go.jp/english/news/field/2018/180615_01.html) Accessed August 26th, 2021.
- Japan International Cooperation Agency (2020). JICA Volunteer Program: Leading the world with trust. Japan.
- Japan International Cooperation Agency (2021). Japan's ODA and JICA. URL: <https://www.jica.go.jp/english/about/oda/index.html> Accessed July 28th, 2021.
- Jörn, D. & Goodman, D. (2012). "China and Latin America: Complementarity, Competition, and Globalisation". *Journal of Current Chinese Affairs*, 41, 1, 3-19.
- Jung, T. (2021). "A new cycle in Euro-Latin American cooperation: shared values and interests". Documento de Trabajo 47. Fundación Carolina.
- Kahn, T. (2016). A Virtuous Cycle of Integration: the Past, Present and Future of Japan-Latin America and the Caribbean Relations. Inter-American Development Bank.
- Katada, S. (1997). "Two aid hegemons: Japanese-US interaction and aid allocation to Latin America and the Caribbean". *World Development*, vol. 25, issue 6, 931-945.

- Katada, S. (2020). *Japan's New Regional Reality: Geoeconomic Strategy in the Asia-Pacific*. Columbia University Press.
- Keohane, R. & Nye, J. (1989). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little Brown. Boston.
- Kragelund, P. (2019). *South-South Development*. Routledge.
- Lancaster, C. (2007). *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Policy*. The University of Chicago Press. 110-142.
- Lum, T.; Fischer, H.; Gomez-Granger, J. & Leland, A. (2009). "China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and South East Asia". Congressional Research Service.
- Llorente, J. & Vallejo, C. (2021). "Latin America in the light of the United States and China. Where does Europe fit?". IDEAS LLYC. Madrid.
- Maggiorelli, L. (2017). "Chinese Aid to Latin America and the Caribbean: Evolution and Prospects". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. ELACID. 28–50.
- Malena, J. (2021). "The Extension of the Digital Silk Road to Latin America: Advantages and Potential Risks". Council on Foreign Relations. Brazilian Center for International Relations.
- McKelvey, C. (2014). "China-CELAC cooperation". *Global Learning – Encounter the Third World in Cuba*. Havana.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2014). *Japan's Official Development Assistance White Paper 2014*. Japan.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2022). *Development Cooperation of Japan*. URL: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100161805.pdf> Accessed March 10th, 2022.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2021). *Japan's Initiative to Enhance Connectivity between Japan-LAC*. URL: <https://www.mofa.go.jp/files/000484994.pdf> Accessed August 26th, 2021.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2020). *Free Trade Agreement (FTA) / Economic Partnership Agreement (EPA) and Related Initiatives*. URL: <https://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/index.html>. Accessed August 26th, 2021.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2020). *White Paper on Development Cooperation*. Japan.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2020). *Emergency Grant Aid to displaced people in neighboring countries of Venezuela*. URL: [https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e\\_002764.html](https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_002764.html) . Accessed March 8th, 2022.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2019). *White Paper on Development Cooperation*. Japan.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2018). *White Paper on Development Cooperation*. Japan.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2017). *White Paper on Development Cooperation*. Japan.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2016). *White Paper on Development Cooperation*. Japan.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2015). *Japan's Official Development Assistance Charter*. Japan.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2015). *White Paper on Development Cooperation*. Japan.

- Miyashita, A. (2001). "Consensus or compliance? Gaiatsu, interest, and Japan's Foreign Aid", in Miyashita, A and Sato, Y. *Japanese foreign policy in Asia and the Pacific: domestic interests, American pressure, and regional integration*. Palgrave. New York. 37-61
- Myers, M. & Wise, C. (2016). *The Political Economy of China–Latin America Relations in the New Millennium*. Routledge.
- Myers, M. & Kuwayama, M. (2016). "A New Phase in Japan Latin America and the Caribbean Relations". *The Dialogue Leadership for the Americas*. 1-16.
- Myers, M.; García Montenegro, G. & Quinn, J. (2021). "Japan's Role in LAC's Covid-19 Recovery". *The Dialogue*. URL: <https://www.thedialogue.org/analysis/japans-role-in-lacs-covid-19> Accessed January 13th, 2021.
- Nedopil, C. (2021). "Countries of the Belt and Road Initiative". IIGF Green BRI Center. Beijing.
- Nugent, C. & Campell, C. (2021). "The U.S. and China Are Battling for Influence in Latin America, and the Pandemic Has Raised the Stakes". *Time*. February 4 2021. URL: <https://time.com/5936037/us-china-latin-america-influence/>. Accessed March 25th, 2021.
- Ogata, S. (2002). *Watakushi no shigoto : Kokuren Nanmin Kōtō Benmukan no jūnen to heiwa no kōchiku*. Tokyo, Sōshisha.
- Okabe, Y.; Shiratori, S. & Suda, K. (2019). "What Motivates Japan's International Volunteers? Categorizing Japan Overseas Cooperation Volunteers (JOCVs)". *International Society for Third-Sector Research*. Springer.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2020). "Japan", in *Development Co-operation Profiles*, OECD Publishing, Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2021). "COVID-19 spending helped to lift foreign aid to an all-time high in 2020". Paris. 1-12.
- Orr Jr, R. (1990). *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power*. Columbia University Press. New York.
- Otero, G. (2021). "The China–Latin America and Caribbean Relation: Introduction". In Dussel Peters, E. . *Dossier: The China-Latin American and Caribbean Relations*. *Latin American Studies Association*. 22-24.
- Potter, D. (2015). "Changing Roles for Japan's Official Development Assistance in Latin America and the Caribbean". Nanzan University.
- Potter, D. (2012). "Japan's Official Development Assistance". Nanzan University.
- Ramani, S. (2021). "Russia Returns to Latin America". RUSI. URL: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/russia-returns-latin-america>. Accessed March 9th, 2022.
- Ray, R.; Albright, Z. & Wang, K. (2021). "China- Latin America Economic Bulletin". Global Development Policy Center. Boston University.
- Serbin, A. (2021). "América Latina: Pandemia, desigualdad y disputas geopolíticas". In Dussel Peters, E. . *Dossier: The China-Latin American and Caribbean Relations*. *Latin American Studies Association*. 35-38.
- Stallings, B. (2016). "Chinese Foreign Aid to Latin America: Winning Friends

- and Influencing People?" In Margaret Myers and Carol Wise, eds. *The Political Economy of China-Latin American Relations in the New Millennium*. New York: Routledge
- Stuenkel, O. (2021). "Vaccine Diplomacy Boosts China's Standing in Latin America". *Foreign Policy*.
- The State Council of the People's Republic of China (2016). China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. Beijing.
- The White House (2021). U.S.- Japan Joint Leaders' Statement: "U.S. – JAPAN GLOBAL PARTNERSHIP FOR A NEW ERA". URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>. Accessed: March 8th, 2022.
- The White House (2016). "FACT SHEET: Peace Colombia - A New Era of Partnership between the United States and Colombia". URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/04/fact-sheet-peace-colombia-new-era-partnership-between-united-states-and>. Accessed: March 8th, 2022.
- Tsunekawa, K. (2014). "Objectives and Institutions for Japan's Official Development Assistance (ODA): Evolution and Challenges". JICA Research Institute.
- Tuman, J.; Emmert, C. & Sterken, R. (2001). "Explaining Japanese Aid Policy in Latin America: A Test of Competing Theories". *Political Research Quarterly* Vol. 54, No. 1 (Mar., 2001), pp. 87-101
- United Nations High Commissioner for Refugees (2019). "Donación del Gobierno de Japón fortalece la protección de personas procedentes de Venezuela y sus comunidades de acogida en Brasil". URL: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5d045d7d4/donacion-del-gobierno-de-japon-fortalece-la-proteccion-de-personas-procedentes.html> Accessed March 8th, 2022.
- USAID (2021). "Venezuela Regional Crisis – Complex Emergency". URL: [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/2021\\_09\\_24\\_USG\\_Venezuela\\_Regional\\_Crisis\\_Response\\_Fact\\_Sheet\\_4.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/2021_09_24_USG_Venezuela_Regional_Crisis_Response_Fact_Sheet_4.pdf). Accessed March 8th, 2022.
- U.S. Department of State (2022). "Readout of the High-Level Coordination Meeting on Venezuela". URL: <https://www.state.gov/readout-of-the-high-level-coordination-meeting-on-venezuela/> Accessed March 8th, 2022.
- Wilson Center (2021). "Aid from China and the U.S. to Latin America Amid the COVID-19 Crisis".



# Ética de publicación y declaración sobre negligencia

**R**evista Estudios Internacionales se dedica a la publicación de artículos bajo los más altos estándares de calidad y ética. Mantenemos estos estándares de comportamiento ético en todas las etapas de publicación y con todos los miembros de nuestra revista, entre ellos: el autor, el equipo editorial de la revista, el evaluador y la editorial. El plagio o cualquier otro comportamiento no ético está estrictamente prohibido.

## RESPONSABILIDADES DEL EQUIPO EDITORIAL

- **Selección de publicación:** El equipo editorial de la revista Estudios Internacionales es responsable de la selección de artículos que será publicada en la revista. El equipo editorial debe cumplir con las normas éticas de la revista y con todas las directrices legales, incluyendo, pero no limitado, a las que no permiten la difamación, infracción de derechos de autor y plagio. El equipo editorial tiene la libertad para discutir las decisiones relacionadas con la selección de artículos con la junta editorial, el comité académico o un evaluador.
- **Cláusula de no discriminación:** El equipo editorial revisará manuscritos y tomará decisiones sobre los artículos, independientemente de la raza, género, orientación sexual, creencias religiosas, origen étnico, nacionalidad o ideología política de los autores.
- **Acuerdo de confidencialidad:** El equipo editorial y cualquier miembro del equipo de redacción tienen prohibido revelar información sobre el manuscrito enviado a personas distintas del autor correspondiente, revisores, revisores potenciales, otros consejeros editoriales o editorial.
- **Transparencia e intereses:** El equipo editorial tiene prohibido el uso de material no publicado en su propia investigación,

a menos que él/ella haya obtenido el consentimiento expreso por escrito del autor. El equipo editorial debe abstenerse de manuscritos que representan un conflicto de intereses como resultado de cualquier conexión posible, ya sea competitiva o mutual, con las instituciones, empresas, autores, etc.

## RESPONSABILIDADES DE LOS EVALUADORES/ REVISORES

- **Confidencialidad:** Cualquier manuscrito enviado para su revisión debe ser considerado un documento confidencial. Este manuscrito no debe ser discutido o presentado a terceras partes o individuos.
- **Puntualidad:** Debido a la sensibilidad al tiempo de revisar los artículos, los evaluadores deben informar al editor y rechazar la revisión de un artículo en el caso de que él/ella sabe que no será capaz de revisar el material de una manera oportuna, o si él/ella no tiene conocimiento suficiente sobre el tema del artículo.
- **Requisitos para objetividad:** críticas se deben hacer de una manera neutral y las opiniones deben articular sus críticas sobre la base de argumentos razonables.
- **Entrada en la evaluación editorial:** Las evaluaciones proporcionan información crítica para el editor y para el proceso de toma de decisiones. Los revisores también pueden ayudar a los editores mediante la comunicación con los autores y ofrecer sugerencias para mejorar el artículo a través de la comunicación editorial.
- **El reconocimiento de fuentes:** Los evaluadores deben tener en cuenta el material publicado pertinente que no es citado por el autor y si existe alguna semejanza considerable entre los artículos publicados y el manuscrito bajo consideración.

- **Transparencia e intereses:** la información privada o ideas recogidas a través de la revisión por pares deben permanecer en privado y no ser utilizada en beneficio del evaluador. Los evaluadores deben abstenerse de manuscritos que representan un conflicto de intereses como resultado de cualquier conexión posible, ya sea competitiva o mutual, con las instituciones, empresas, autores, etc.

## RESPONSABILIDADES DEL AUTOR

- **Principios de la investigación:** Los autores son responsables de presentar la investigación original, una descripción veraz de los trabajos necesarios para un artículo, y una discusión objetiva de la importancia de los resultados. Datos fundamentales se deben explicar con franqueza en el artículo. El informe escrito debe incluir suficientes detalles y referencias para que otros puedan repetir la investigación. Declaraciones deliberadamente falsas o incorrectas constituyen actividades no éticas y no serán toleradas.
- **Publicación redundante, numerosa o simultánea:** En términos generales, un autor no debe tratar de publicar materiales idénticos delineando básicamente la investigación en más de una revista u otro tipo de publicación primaria. La presentación de la misma materia en varias revistas y/o la publicación de la misma obra en diversas revistas comprenden un comportamiento de publicación poco ético y no será tolerado.
- **Autenticidad y plagio:** Los autores deben garantizar que se presentarán obras totalmente originales, y que el texto o materiales que los autores han utilizado hace referencia a ella correctamente. El plagio en cualquier forma es un comportamiento poco ético editorial y no será tolerado.
- **La autoría del artículo:** La autoría pertenece a aquellos

individuos que aportaron de manera considerable a la formación, el diseño, la ejecución, o la comprensión del artículo. Todos los individuos que contribuyeron de forma considerable en el artículo deben ser mencionados como coautores. Otras personas que contribuyeron a otras partes sustantivas de la investigación deben ser reconocidos o figurar como contribuyentes. El autor principal tiene la responsabilidad de incluir a todos los coautores y colaboradores en el papel y garantizar que todos los coautores han revisado y aprobado la versión final del documento y consentido en su presentación para su publicación.

- **El reconocimiento de fuentes:** se requiere el reconocimiento adecuado de la obra de otros autores en el artículo. Los autores deben incluir las publicaciones de quienes influyeron en la formación de la sustancia de su trabajo. La investigación en privado, tales como la conversación, comunicación, o el diálogo con terceros, está prohibida, salvo en caso de permiso explícito por escrito de esos individuos. La información recopilada a través de métodos confidenciales, tales como revisiones del manuscrito o solicitudes de subvención está prohibida, salvo en el caso del permiso explícito y por escrito del autor que proporciona dichos servicios.
- **Transparencia e intereses:** Todos los autores deben revelar en su manuscrito final cualquier conflicto financiero o de otro tipo de interés que podría interferir con los resultados e interpretaciones en sus investigaciones. Toda la financiación para el proyecto debe ser divulgada.
- **Errores fundamentales en investigación publicada:** Cuando un autor se da cuenta de una falta o inexactitud fundamental en su propia investigación publicada, se requiere que el autor notifique inmediatamente al director de la revista o editorial y ayude a recuperar o corregir su artículo.

## MÉTODO DE MANEJO DE CONDUCTA NO ÉTICA

### *El reconocimiento de una conducta no ética:*

- Cuando se identifican malas conductas y acciones poco éticas deben ser reportadas al director y editor.
- La mala conducta y las acciones poco éticas incluyen, pero no se limitan, a los ejemplos descritos anteriormente, tales como el plagio o falsificación de la investigación.
- El informante de conducta no ética debe ofrecer información y pruebas suficientes para iniciar una investigación. Todas las denuncias deben ser seriamente consideradas y tratadas de manera similar, hasta que se logra un resultado o acuerdo correspondiente.

### *Investigación:*

- El editor es responsable de elegir la forma adecuada de la investigación y podrá solicitar el asesoramiento del comité editorial, la comisión académica, o el evaluador al hacer esta elección.
- Las pruebas deben reunirse de manera que eviten inflamar la situación y la proliferación de acusaciones.

### *Castigo (por orden de gravedad):*

- Notificar al autor o evaluador de un malentendido o mala aplicación de las normas éticas de la revista en su artículo.
- Escritura de una carta o declaración dirigida al autor que expresa el comportamiento poco ético y emitir

una advertencia.

- La publicación de una observación formal con los detalles de la conducta inapropiada.
- La publicación de un comentario editorial que detalla el comportamiento inapropiado.
- La retirada y eliminación formal de los trabajos en cuestión de la revista, junto con notificar al supervisor del autor o grupo de evaluadores, y la audiencia de la publicación.
- Hacer cumplir un embargo formal sobre las presentaciones de la autor/a por un período determinado de tiempo.

## Normas de ética y prácticas

La revista Estudios Internacionales está comprometida con la comunidad académica y publica solamente trabajos que cumplan con los más altos estándares de calidad. Es por esta razón que se espera que todas las personas que participan en la publicación de la misma sigan las normas de ética y conducta que a continuación se mencionan.

### DE LOS EDITORES:

1. Son responsables por todo lo que se publique en la revista.
2. Deben mantener confidencialidad sobre los documentos que reciban.
3. Deben evaluar los documentos de manera objetiva.
4. Deben detectar y corregir los errores de los documentos que reciban.
5. Deben recordar en todo momento a los árbitros que su labor es imparcial.
6. Deben hacer todo lo posible por que la publicación cumpla con los más altos estándares de calidad.

### DE LOS AUTORES:

1. Deben de enviar documentos originales y que tengan alta relevancia académica.
2. Los trabajos que envíen deben contener todas las citas respectivas. No se tolerará el plagio.
3. Deben notificar a los editores de cualquier error que encuentren en sus trabajos.
4. Deben notificar a los editores si es que han recibido ayuda de algún benefactor para la realización de sus trabajos.
5. Son responsables de todo el contenido de sus documentos.

## DE LOS EVALUADORES:

1. Deben mantener confidencialidad sobre su trabajo.
2. Deben evaluar de manera objetiva los documentos que se les envíen, estrictamente por su contenido.
3. Deben notificar a los editores sobre cualquier problema que encuentren en los documentos que se les envíen.





REVISTA DEL INSTITUTO DE  
ESTUDIOS INTERNACIONALES  
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

ISSN 0716-0240



9 770716 024003

00189

