



# Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

2022 Том 22 № 3

В номере: Латиноамериканский дискурс идентичности  
и новая региональная интеграционная повестка

DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3

<http://journals.rudn.ru/international-relations>

Научный журнал

Издается с 2001 г.

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи,  
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-61203 от 30.03.2015 г.

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»

---

#### Главный редактор

*Д.А. Дестерев*, доктор политических наук,  
кандидат экономических наук,  
профессор, РУДН, г. Москва, РФ  
[ir@rudn.ru](mailto:ir@rudn.ru)

#### Заместитель главного редактора

*К.П. Курyleв*,  
доктор исторических наук,  
профессор, РУДН, г. Москва, РФ  
[kurylev-kp@rudn.ru](mailto:kurylev-kp@rudn.ru)

#### Ответственный секретарь

*О.С. Чикризова*, кандидат исторических наук,  
доцент, РУДН, г. Москва, РФ  
[chikrizova-os@rudn.ru](mailto:chikrizova-os@rudn.ru)

#### НАУЧНЫЕ РЕДАКТОРЫ:

*Д.П. Елагин* (экономика) (РУДН, г. Москва, РФ), кандидат исторических наук *М.М. Агазаде* (история) (РУДН, г. Москва, РФ),  
кандидат исторических наук *М.А. Никулин* (политика) (РУДН, г. Москва, РФ)

#### ЧЛЕНЫ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

*Ачарья Амитаб*, профессор международных отношений Школы международной службы Американского университета, г. Вашингтон, США  
*Беллами Алекс Дж.*, директор Азиатско-Тихоокеанского центра ответственности по защите, профессор по изучению проблем мира и конфликтов Университета Квинсленда (Австралия), старший советник-нерезидент Международного института мира, г. Нью-Йорк, США  
*Бехера Навиита Чадха*, профессор кафедры политических наук Университета Дели, г. Нью-Дели, Индия

*Бонд Патрик*, профессор Университета Западной Капской провинции, Кейптаун, ЮАР

*Воскресенский Алексей Дмитриевич*, доктор политических наук, профессор кафедры востоковедения МГИМО МИД России, директор  
Центра комплексного Китаеведения и региональных проектов, г. Москва, Российская Федерация

*Жильцов Сергей Сергеевич*, доктор политических наук, заведующий кафедрой политологии и политической философии Дипломатической  
академии МИД России, г. Москва, Российская Федерация

*Иррера Даниела*, доцент кафедры политических и социальных наук Университета Катании, генеральный секретарь Итальянской  
Ассоциации политических наук, г. Катания, Италия

*Ларионова Марина Владимировна*, доктор политических наук, директор Центра исследований международных институтов РАНХиГС,  
профессор департамента мировой экономики факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, г. Москва, Российская  
Федерация

*Маркетти Раффаэле*, проректор по интернационализации, доцент международных отношений кафедры политических наук  
Университета ЛУИСС Гвидо Карли, г. Рим, Италия

*Миттельман Джеймс*, профессор Школы международной службы Американского университета, г. Вашингтон, США

*Мосяков Дмитрий Валентинович*, доктор исторических наук, руководитель Центра изучения стран Юго-Восточной Азии, Австралии  
и Океании Института востоковедения РАН, г. Москва, Российская Федерация

*Мотоки Такахаси*, профессор Высшей школы исследований в области международного сотрудничества Университета Кобе, президент  
Японского общества по международному развитию, г. Кобе, Япония

*Портяков Владимир Яковлевич*, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института Дальнего Востока РАН,  
г. Москва, Российская Федерация

*Саква Ричард*, доктор политических наук, профессор Университета Кента, г. Кентербери, Великобритания

*Сапронова Марина Анатольевна*, доктор исторических наук, профессор кафедры востоковедения МГИМО МИД России, г. Москва,  
Российская Федерация

*Тикнер Арлин Б.*, профессор факультета политических наук, Университет Росарио, г. Богота, Колумбия

*Фитунди Леонид Леонидович*, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, заместитель директора Института Африки РАН,  
заведующий Центром глобальных и стратегических исследований, г. Москва, Российская Федерация

*Хейфец Виктор Лазаревич*, доктор исторических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений Санкт-  
Петербургского государственного университета, представитель Института Латинской Америки РАН в Санкт-Петербурге, г. Санкт-  
Петербург, Российская Федерация

*Цыганков Андрей Павлович*, кандидат философских наук, доктор философии, профессор Государственного университета Сан-  
Франциско, США

*Чугров Сергей Владиславович*, доктор социологических наук, профессор кафедры международной журналистики МГИМО МИД  
России, г. Москва, Российская Федерация

*Шабазга Андрей Владимирович*, доктор философских наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений РУДН,  
г. Москва, Российская Федерация

**Вестник Российского университета дружбы народов.**  
**Серия: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ**

ISSN 2313-0679 (online); 2313-0660 (print)

4 выпуска в год, ежеквартально.

Входит в перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ по специальностям 5.6.7 – История международных отношений и внешней политики (исторические науки), 5.2.5 – Мировая экономика (экономические науки), 5.5.4 – Международные отношения (политические науки).

Включен в Scopus, RSCI, Ульрих (Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>), базу данных Erih Plus (<https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/>), EBSCO.

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Российской научной электронной библиотеки, DOAJ, Electronic Journals Library Cyberleninka, Academia.Edu и Mendeley.

Языки: русский, английский.

Официальный сайт журнала: <http://journals.rudn.ru/international-relations>

**Цель и тематика**

«Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения» — ведущий российский научный журнал, созданный в 2001 г. По своему содержанию это классический журнал по международным отношениям с особым акцентом на сотрудничество со странами СНГ, странами Глобального Юга (Азии, Африки, Латинской Америки), а также на международное образовательное сотрудничество и историю международных отношений. Журнал включен в Перечень рецензируемых научных изданий, рекомендованных ВАК РФ для публикации результатов кандидатских и докторских исследований по политическим наукам, истории и экономике. Журнал распространяется по подписке, а также рассылается в ведущие вузы РФ по международным отношениям и институты РАН. Электронный дайджест рассылается в ведущие зарубежные исследовательские центры.

Каждый из номеров имеет определенную тематическую направленность, которая задается заранее (не менее чем за 1 год). Статьи по тематике номера составляют его ядро. При этом публикуются статьи и по другим темам, в частности в постоянных рубриках журнала, к которым относятся «Мир и безопасность», «Международное экономическое сотрудничество», «Двусторонние отношения», «Международное образовательное сотрудничество». Журнал приветствует публикацию рецензий. В каждом номере в рубрике «Научные школы» размещаются академические интервью с ведущими исследователями-международниками, работающими в одной сфере, но в разных странах. Приветствуются также статьи на английском языке и статьи с выраженной исследовательской методологией, методами прикладного анализа международных отношений.

Тематический портфель на 2023 г. следующий:

Выпуск	Тема	Срок подачи краткого резюме статьи	Срок подачи полного текста статьи
№ 2 2023	<b>Незападное миротворчество</b>	До 1 ноября 2022 г.	До 15 января 2023 г.
№ 3 2023	<b>100-летие Турецкой Республики</b>	До 1 января 2023 г.	До 15 апреля 2023 г.
№ 4 2023	<b>Международные и региональные исследования: от теории к практике</b>	До 1 марта 2023 г.	До 15 июня 2023 г.

Правила представления рукописей размещены на сайте <http://journals.rudn.ru/international-relations>

**Редактор И.Л. Панкратова**

Редакторы англоязычных текстов **А.Ю. Борзова, О.С. Чикризова**  
Компьютерная верстка **Н.А. Ясько**

Адрес редакции:

115419, Москва, Россия, ул. Орджоникидзе, д. 3  
Тел.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)

Почтовый адрес редакции:

117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, д. 6  
Тел.: +7 (495) 433-03-98; e-mail: [interj@rudn.ru](mailto:interj@rudn.ru)

Подписано в печать 23.09.2022. Выход в свет 28.09.2022.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».

Тираж 500 экз. Заказ № 824. Цена свободная

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования

«Российский университет дружбы народов» (РУДН)

117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Отпечатано в типографии ИПК РУДН

115419, Москва, Россия, ул. Орджоникидзе, д. 3,  
тел. +7 (495) 952-04-41; e-mail: [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)



# VESTNIK RUDN. INTERNATIONAL RELATIONS

2022 VOLUME 22 No. 3

In this issue: Latin American Identity Discourse and a New Regional Integration Agenda

DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3

<http://journals.rudn.ru/international-relations>

Founded in 2001

Founder: PEOPLES' FRIENDSHIP UNIVERSITY OF RUSSIA

---

## EDITOR-IN-CHIEF

**Professor, Dr. Denis A. Degterev**  
RUDN University, Moscow, Russia  
[ir@rudn.ru](mailto:ir@rudn.ru)

## DEPUTY EDITOR

**Professor, Dr. Konstantin P. Kurylev**  
RUDN University, Moscow, Russia  
[kurylev-kp@rudn.ru](mailto:kurylev-kp@rudn.ru)

## EXECUTIVE SECRETARY

**PhD Olga S. Chikrizova**  
RUDN University, Moscow, Russia  
[chikrizova-os@rudn.ru](mailto:chikrizova-os@rudn.ru)

## SCIENTIFIC EDITORS:

**Denis N. Elagin** (Economics) (RUDN University, Moscow, Russia), PhD in History **Mirmehdi M. Aghazada** (History) (RUDN University, Moscow, Russia), PhD in History **Maxim A. Nikulin** (Politics) (RUDN University, Moscow, Russia)

## EDITORIAL BOARD

**Alex J. Bellamy**, Director, Asia-Pacific Responsibility Center, Professor of Peace and Conflict Studies, University of Queensland (Australia), Senior Non-Resident Advisor, International Peace Institute, New York, USA

**Alexei D. Voskressenski**, Doctor of Political Sciences, Professor, Department of Oriental Studies, MGIMO University, Director, Centre for Comprehensive Chinese Studies and Regional Projects, MGIMO University, Moscow, Russian Federation

**Amitav Acharya**, Professor of International Relations, School of International Service, American University, Washington, USA

**Andrei P. Tsygankov**, PhD, Doctor of Philosophy, Professor, University of California San Francisco, San Francisco, USA

**Andrei V. Shabaga**, Doctor of Philosophy, Professor, Department of Theory and History of International Relations, RUDN University, Moscow, Russian Federation

**Arlene B. Tickner**, Professor, Department of Political Science, University of Rosario, Bogota, Colombia

**Daniela Irrera**, Associate Professor, Department of Political and Social Sciences, University of Catania, Secretary General of the Italian Association of Political Sciences, Catania, Italy

**Dmitry V. Mosyakov**, Doctor of Historical Sciences, Head, Center for Southeast Asia, Australia and Oceania, Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

**James H. Mittelman**, Professor, School of International Service, American University, Washington, USA

**Leonid L. Fituni**, Doctor of Economics, Corresponding Member, Russian Academy of Sciences, Deputy Director, Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences, Head, Centre for Global and International Studies, Moscow, Russian Federation

**Marina A. Sapronova**, Doctor of Historical Sciences, Professor, Department of Oriental Studies, MGIMO University, Moscow, Russian Federation

**Marina V. Larionova**, Doctor of Political Sciences, Director, Centre for International Institutions Research of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Professor, Department of World Economy of the Faculty of World Economy and World Politics, the HSE, Moscow, Russian Federation

**Navnita Chadha Behera**, Professor, Department of Political Sciences, University of Delhi, New Delhi, India

**Patrick Bond**, Professor, University of the Western Cape, Cape Town, South African Republic

**Raffaella Marchetti**, Deputy Rector for Internationalization, Assistant Professor of International Relations, Department of Political Sciences, LUISS Guido Carli, Rome, Italy

**Richard Sakwa**, Doctor of Political Sciences, Professor, University of Kent, Canterbury, Great Britain

**Sergey S. Zhiltsov**, Doctor of Political Sciences, Head, Department of Political Science and Political Philosophy, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Moscow, Russian Federation

**Sergey V. Chugrov**, Doctor of Sociology, Professor, Department of International Journalism, MGIMO University, Moscow, Russian Federation

**Takahashi Motoki**, Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University, President of Japan Society for International Development, Kobe, Japan

**Victor L. Jeifets**, Doctor of Historical Sciences, Professor, Department of Theory and History of International Relations, St. Petersburg State University, Representative in St. Petersburg of the Institute of Latin American Studies, Russian Academy of Sciences, St. Petersburg, Russian Federation

**Vladimir Ya. Portyakov**, Doctor of Economics, Chief Researcher, Institute of Far Eastern Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

**VESTNIK RUDN. INTERNATIONAL RELATIONS**  
**Published by the Peoples' Friendship University of Russia**  
**(RUDN University), Moscow, Russian Federation**

ISSN 2313-0679 (online); 2313-0660 (print)

Publication frequency: quarterly.

Languages: Russian, English.

Indexed in Scopus, RSCI, Ulrich's Periodicals Directory (<http://www.ulrichsweb.com>), Erih Plus database (<https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/>), EBSCO.

Accessible at Russian Index of Science Citation, DOAJ, Electronic Journals Library Cyberleninka, Academia.Edu, and Mendeley.

**Aims and Scope**

*Vestnik RUDN. International Relations* is a leading Russian scientific journal, established in 2001 by Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), which holds a top position in terms of student's body internationalization across the CIS and the BRICS (students represent more than 150 countries of the world).

This is a classic journal on international studies with a special emphasis on cooperation with the CIS countries as well as with the Global South (Asia, Africa, and Latin America), international educational cooperation and history of international relations. The journal is distributed by subscription and also on demand to leading Russian IR experts. Electronic digest is sent to the world's leading IR research centers.

The journal is international in topic coverage, editorial board and pull of authors. Being included in the international academic discourse, the journal regularly publishes articles of world recognized experts in international and regional studies from Russia, Europe, Asia and the USA. On the other hand, the edition introduces papers by promising researchers from Asia, Africa and Latin America to present their local (national, regional) vision of world that allow elaborating a balanced approach to facing global challenges.

Each of the issues has, but is not limited to a particular thematic focus, which is set in advance (at least 1 year). Articles on the thematic focus make up the "core" of issue. At the same time other topics are also covered. Constant rubrics include "Peace and Security", "International Economic Cooperation", "Bilateral Relations", and "International Academic Cooperation". The journal welcomes the publication of reviews. Academic interviews with leading researchers on international affairs, working in one area, but in different countries are allocated in every issue in the rubric "Scientific Schools".

Upcoming issues of the *Vestnik RUDN. International Relations* for 2022 will deal with the following issues:

Issue	Thematic dossier	Deadline for the abstracts	Deadline for the full texts
# 2 2023	<b>Non-Western Approaches to Peacekeeping</b>	By November 1, 2022	By January 15, 2023
# 3 2023	<b>100th Anniversary of the Republic of Türkiye</b>	By January 1, 2023	By April 15, 2023
# 4 2023	<b>International and Regional Studies: From Theory to Policy Science</b>	By March 1, 2023	By June 15, 2023

*Vestnik RUDN. International Relations* is inviting prospective contributors. Both languages are welcome for articles — English and Russian. For more information on the thematic focus of the upcoming issues of the Journal and on the rules of submitting manuscripts, visit <http://journals.rudn.ru/international-relations>

**Editor I.L. Pankratova**

English text editors *A.Yu. Borzova, O.S. Chikrizova*

Computer design *N.A. Yasko*

**Address of the Editorial Board:**

3 Ordzhonikidze St, 115419 Moscow, Russia

Ph. +7 (495) 955-07-16; e-mail: [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)

**Postal Address of the Editorial Board:**

Miklukho-Maklaya St, 10a, Moscow, Russia, 117198

Ph. +7 (495) 433-03-98; e-mail: [interj@rudn.ru](mailto:interj@rudn.ru)

Printing run 500 copies. Open price.

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

6 Miklukho-Maklaya St, 117198 Moscow, Russia

**Printed at RUDN Publishing House:**

3 Ordzhonikidze St, 115419 Moscow, Russia,

Ph. +7 (495) 952-04-41; e-mail: [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)

## СОДЕРЖАНИЕ

### ТЕМАТИЧЕСКОЕ ДОСЬЕ: Латиноамериканский дискурс идентичности и новая региональная интеграционная повестка

- Хейфец В.Л., Коновалова К.А.** Латиноамериканская интеграция на фоне «правого поворота»: между иррелевантностью и поиском новых смыслов ..... 447
- Bernal-Meza R.** Dynamics and Prospects for China — Latin America Relations from the Perspective of Latin American Scholars (**Берналь-Меца Р.** Динамика и перспективы отношений Китая и Латинской Америки в работах латиноамериканских исследователей)..... 464
- Turzi M., Mendez Á.** Latin America in/and the АИПВ: A Constructivist Analysis (**Турци М., Мендес А.** Латинская Америка и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций: конструктивистский анализ) ..... 478
- Martí i Puig S., Rodríguez Suárez D.** Central America Facing the Bicentennial Crisis: Political Uncertainty, Economic Hardship and Climate Challenges (**Марти и Пуч С., Родригез Суарез Д.** Двухсотлетие независимости стран Центральной Америки в условиях кризиса: политическая неопределенность, экономические трудности и климатические проблемы) ..... 495
- Мосейкин Ю.Н., Охеда Кальюни Э., Мосейкина М.Н.** Латинская Америка: от «Вашингтонского» к «Корнуоллскому консенсусу» ..... 506
- Тайар В.М.** Латинская Америка и Евросоюз: концептуальные подходы и практика экономического сотрудничества ..... 520
- Alibalaev M.M., Kuznetsov D.A.** Latin American Experience of Paradiplomacy: The Case of Mercocities (**Алибалаев М.М., Кузнецов Д.А.** Латиноамериканский опыт парадипломатии: кейс Меркосьюдадес)..... 537

### МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

- Pacífico A.P., da Costa Santos J., Silva S.F.L.** Venezuelan Forced Migrants and Refugees in Brazil and Ecuador: Security Issues and Social Provision during the COVID-19 Pandemic (**Пасифику А.П., да Коста Сантос Дж., Сильва С.Ф.Л.** Венесуэльские вынужденные мигранты и беженцы в Бразилии и Эквадоре: вопросы безопасности и социального обеспечения во время пандемии COVID-19)..... 554

### ДВУСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ

- Соков И.А.** Американо-мексиканские отношения в условиях ратификации соглашения ЮСМКА..... 571
- Борзова А.Ю., Волосюк О.В., Николашвили Н.Д.** Гуманитарная политика Испании в Латинской Америке: особенности и приоритеты..... 586

### МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

- Amorim L.S., Menezes H.Z.** Brazil's New Investment Treaty Model: Why Now? (**Аморим Л.С., Менезес Э.З.** Новая модель инвестиционного договора Бразилии: почему именно сейчас?) ..... 600

### НАУЧНЫЕ ШКОЛЫ

- Some Reflections on the 40th Anniversary of the War in the South Atlantic : Interview with **Boris F. Martynov**, Dr. of Sc. (Political Sciences), Professor, Head of the Department of International Relations and Foreign Policy of Russia, MGIMO University. Interviewed by A. A. Eremin (Некоторые размышления по поводу 40-летия войны в Южной Атлантике : интервью с **Борисом Федоровичем Мартыновым**, доктором политических наук, профессором, заведующим кафедрой международных отношений и внешней политики России МГИМО МИД России / интервью провел А. А. Еремин)..... 613

### РЕЦЕНЗИИ

- Еремин А.А., Медина Гонсалес Х.** Рецензия на книгу: Мартынов Б. Ф., Борзова А. Ю. История внешней политики и дипломатии Бразилии. Москва : Аспект Пресс, 2021. 287 с. .... 625
- Кодзоев М.А.-М.** Рецензия на книгу: Latin America in Global International Relations / ed. by A. Acharya, M. Deciancio, D. Tussie. New York, London : Routledge, 2021. 267 p. .... 629
- Костюк Р.В.** Рецензия на книгу: Rethinking Post-Cold War Russian — Latin American Relations / ed. by V. Rouvinski, V. Jeifets. New York, London : Routledge, 2022. 303 p. .... 632
- Малышев Д.В.** Рецензия на книгу: Фененко А. В. История международных отношений в довестфальскую эпоху : учебное пособие для вузов. Москва : Аспект Пресс, 2022. 752 с. .... 635

## CONTENTS

### THEMATIC DOSSIER: Latin American Identity Discourse and a New Regional Integration Agenda

<b>Jeifets V.L., Konovalova K.A.</b> Latin American Integration against the Backdrop of A Conservative Wave: Between Irrelevance and the Search for New Meanings .....	447
<b>Bernal-Meza R.</b> Dynamics and Prospects for China — Latin America Relations from the Perspective of Latin American Scholars.....	464
<b>Turzi M., Mendez Á.</b> Latin America in/and the AIIB: A Constructivist Analysis .....	478
<b>Martí i Puig S., Rodríguez Suárez D.</b> Central America Facing the Bicentennial Crisis: Political Uncertainty, Economic Hardship and Climate Challenges .....	495
<b>Moseykin Yu.N., Ojeda Calluni E., Moseykina M.N.</b> Latin America: From the “Washington” to the “Cornwall Consensus” .....	506
<b>Tayar V.M.</b> Latin America and the European Union: Conceptual Approaches and Practice of Economic Cooperation .....	520
<b>Alibalaev M.M., Kuznetsov D.A.</b> Latin American Experience of Paradiplomacy: The Case of Mercocities .....	537

### INTERNATIONAL SECURITY

<b>Pacífico A.P., da Costa Santos J., Silva S.F.L.</b> Venezuelan Forced Migrants and Refugees in Brazil and Ecuador: Security Issues and Social Provision during the COVID-19 Pandemic.....	554
--	-----

### BILATERAL RELATIONS

<b>Sokov I.A.</b> The United States — Mexico Relations in the Context of the USMCA Agreement Ratification .....	571
<b>Borzova A.Yu., Volosyuk O.V., Nikolashvili N.D.</b> Spanish Humanitarian Policy in Latin America: Peculiarities and Priorities.....	586

### INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS

<b>Amorim L.S., Menezes H.Z.</b> Brazil’s New Investment Treaty Model: Why Now?.....	600
--	-----

### SCIENTIFIC SCHOOLS

Some Reflections on the 40th Anniversary of the War in the South Atlantic : Interview with <b>Boris F. Martynov</b> , Dr. of Sc. (Political Sciences), Professor, Head of the Department of International Relations and Foreign Policy of Russia, MGIMO University. Interviewed by A. A. Eremin.....	613
--	-----

### BOOK REVIEWS

<b>Eremin A.A., Medina González X.</b> Book review: Martynov, B. F., & Borzova, A. Yu. (2021). History of Foreign Policy and Diplomacy of Brazil. Moscow: Aspekt Press publ., 287 p. (In Russian).....	625
<b>Kodzoev M.A.-M.</b> Book review: Acharya, A., Deciancio, M., & Tussie, D. (Eds.). (2021). Latin America in Global International Relations. New York, London: Routledge, 267 p. ....	629
<b>Kostiuk R.V.</b> Book review: Rouvinski, V., & Jeifets, V. (Eds.). (2022). Rethinking Post-Cold War — Latin American Relations. New York, London: Routledge, 303 p. ....	632
<b>Malyshev D.V.</b> Book review: Fenenko, A. V. (2022). History of International Relations in the Pre-Westphalian Era: Textbook for Higher Education Institutions. Moscow: Aspekt Press publ., 752 p. (In Russian) .....	635



## С юбилеем, Виктор Лазаревич!

4 октября 1972 года родился авторитетный ученый, видный представитель петербургской школы латиноамериканистики, профессор Санкт-Петербургского государственного университета и главный редактор научного журнала «Латинская Америка», издаваемого Институтом Латинской Америки РАН, **Виктор Лазаревич Хейфец**.

Виктор Лазаревич многие годы активно работает на ниве отечественной латиноамериканистики, организовывая международные тематические мероприятия, конференции и круглые столы, собирающие участников со всего мира. В частности, он является инициатором проведения международного форума «Россия и Иberoамерика в глобализирующемся мире: история и современность», который в 2021 году прошел в Петербурге в пятый раз в экспериментальном формате онлайн- и офлайн-докладов, собрав большое количество участников и слушателей. Немаловажно упомянуть, что Виктор Лазаревич продолжительное время является членом редколлегии нашего журнала, а также активно публикует на его страницах результаты своих исследований. В.Л. Хейфец — автор 33 статей, индексируемых в различных международных базах данных, а также более 180 публикаций в отечественной наукометрической базе данных РИНЦ.

Редакция журнала «Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения» поздравляет Виктора Лазаревича с пятидесятилетием и желает ему творческих успехов!





**ТЕМАТИЧЕСКОЕ ДОСЬЕ:  
Латиноамериканский дискурс идентичности  
и новая региональная интеграционная повестка**

**THEMATIC DOSSIER:  
Latin American Identity Discourse  
and a New Regional Integration Agenda**

DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-447-463


*Научная статья / Research article*

**Латиноамериканская интеграция на фоне «правого поворота»:  
между иррелевантностью и поиском новых смыслов**

**В.Л. Хейфец<sup>1,2</sup>  , К.А. Коновалова<sup>1</sup> **

<sup>1</sup>Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация

<sup>2</sup>Институт Латинской Америки РАН, Москва, Российская Федерация

jeifets@gmail.com

**Аннотация.** На эволюцию регионализма в Латинской Америке большое влияние исторически оказывали смены правительств и их идеологических программ. Отталкиваясь от курсов администраций Жаира Болсонару в Бразилии, Ивана Дукэ в Колумбии, второго правительства Себастьяна Пиньеры в 2018—2022 гг. в Чили и Марио Абдо Бенитеса в Парагвае, рассмотрены трансформации в интеграционных процессах на фоне успехов правых сил в региональной борьбе за власть в середине 2010-х — начале 2020-х гг., более известных как «правый поворот». Анализируя внешнеполитические шаги, риторику и содержание концептуальных документов указанных латиноамериканских стран, авторы фокусируются на особенностях национальных взглядов различных представителей правых сил на региональные интеграционные инициативы. Уделено внимание упадку Союза южноамериканских наций (УНАСУР) и Сообщества стран Латинской Америки и Карибского бассейна (СЕЛАК), созданию Форума для развития Южной Америки (ПРОСУР) и Группы Лимы, деятельности Тихоокеанского альянса и Общего рынка стран Южной Америки (МЕРКОСУР) в контексте запроса на гибкую и прагматичную интеграцию «без политизации» в регионе. Сделаны следующие выводы, показывающие неоднозначность влияния «правого поворота» на интеграционный ландшафт в Латинской Америке. Во-первых, хотя подъем либерально-консервативных сил и переформатировал философию интеграции, участие в многосторонних группах остается важным для правительств, которые стремятся решать за счет них основные проблемы государства и расширять собственный репутационно-политический капитал. Во-вторых, несмотря на подвижность электоральной динамики, которая скоро может положить конец доминированию правых сил, правыми правительствами был поставлен ряд вопросов, имеющих долгосрочное значение в контексте дальнейшего развития интеграционных объединений в регионе. Исследовательский вклад работы объясняется обращением к самому фактору идеологии в развитии латиноамериканской интеграции, детальным разбором конкретных страновых примеров и новыми выводами с учетом данного фактора.

© Хейфец В.Л., Коновалова К.А., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

**Ключевые слова:** интеграция, Латинская Америка, правый поворот, либерально-консервативные ценности, Бразилия, Колумбия, Чили, Парагвай, венесуэльский кризис

**Благодарности:** Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-39-90002 «Современный Парагвай в системе международных отношений», сроки реализации 2020—2022 гг.


**Для цитирования:** Хейфец В. Л., Коновалова К. А. Латиноамериканская интеграция на фоне «правого поворота»: между иррелевантностью и поиском новых смыслов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 447—463. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-447-463>

## Latin American Integration against the Backdrop of a Conservative Wave: Between Irrelevance and the Search for New Meanings

Viktor L. JEIFETS<sup>1,2</sup>  , Kseniya A. KONOVALOVA<sup>1</sup> 

<sup>1</sup>Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation

<sup>2</sup>Institute of Latin America, RAS, Moscow, Russian Federation

jeifets@gmail.com

**Abstract.** The evolution of regionalism in Latin America has historically been greatly influenced by changes in governments and their ideological programs. In this article, looking at the courses of the administrations of Jair Bolsonaro in Brazil, Ivan Duque in Colombia, Sebastian Piñera (second term, 2018—2022) in Chile, Mario Abdo Benítez in Paraguay, it is proposed to examine transformations in integration against the backdrop of increased influence of right-wing forces in regional alignments in the mid-2010s to the early 2020s. Analyzing foreign policy steps, rhetoric, content of conceptual documents, the authors focus on the peculiarities of the national views of various right forces on integration initiatives. The paper concentrates on the decline of Union of South American Nations (UNASUR) and Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), creation of Forum for the Progress and Integration of South America (PROSUR) and Lima Group, activities of the Pacific Alliance and Southern Common Market (MERCOSUR) in the context of the demand for flexible and pragmatic integration “without politicization.” The authors come to several conclusions which show ambiguity of the right turn impact on the integration landscape in Latin America. First, although the rise of liberal-conservative forces has reformatted philosophy, key ideas of integration, participation in multilateral groups remains important for governments that seek to solve pressing problems and expand their own reputational and political capital with its help. Second, despite the fluidity of electoral dynamics, which may soon put an end to the dominance of the right, they have raised a number of issues of long-term relevance in the context of the future path of integration associations in the region. The contribution of the work is explained by its appeal to the very factor of ideology in the development of Latin American integration, detailed analysis of specific country experiences and new conclusions based on it.

**Key words:** integration, Latin America, right turn, liberal-conservative values, Brazil, Colombia, Chile, Paraguay, Venezuelan crisis

**Acknowledgements:** The reported study was funded by RFBR, project number 20-39-90002, “Contemporary Paraguay in the international relations system”, 2020—2022.

**For citation:** JEIFETS, V. L., & KONOVALOVA, K. A. (2022). Latin American integration against the backdrop of a conservative wave: Between irrelevance and the search for new meanings. *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 447—463. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-447-463>

### Введение

В настоящее время латиноамериканская интеграция переживает фазу раскола и неопределенности. В ее основе лежит истощение объединительного импульса, запущенного в

2000—2010 гг., который дал региону такие системообразующие для его самопредставления в многополярном мире структуры, как Сообщество стран Латинской Америки и Карибского бассейна (СЕЛАК) или Союз

южноамериканских наций (УНАСУР), а также акцентировал внимание на социальном проектировании и развитии, что воплотилось в усложнении схемы и механизмов Общего рынка Юга (МЕРКОСУР) и создании Боливарианского альянса для народов нашей Америки (АЛБА). На новом этапе интеграции, отмеченном поляризацией вокруг венесуэльского кризиса, попытками усилить «торговое крыло» мультилатерализма и повышением степени конфликтности влияния США на региональную повестку, важную роль играет подъем правых сил.

В избирательных циклах последнего пятилетия различные правые — от традиционных неолибералов до ультраконсерваторов — оказывались у власти в Аргентине, Бразилии, Боливии, Чили, Перу, Эквадоре, Колумбии, Парагвае, Уругвае и Сальвадоре. Электоральная динамика подвижна, и сейчас «правый поворот» уравнивается левым (левоцентристским) правлением в ряде государств, но его влияние на региональные расклады сил до сих пор не исчерпано. При всем своем разнообразии и адаптивности правые силы оказываются новыми субъектами и носителями латиноамериканской интеграции с учетом ее большого значения для конструирования региона с геополитической и геоэкономической, а также цивилизационной точек зрения. В то время как большинство исследований интеграции все еще сконцентрированы на наследии этапа доминирования левых сил, роль правых также требует серьезного научного осмысления.

В данной статье ставится цель выявить специфику интеграции «справа», с позиции составляющих ее идей и практик, опираясь на конкретные национальные примеры — Бразилию времен Жаира Болсонару (избран в 2018 г.), Чили при Себастьяне Пиньере в 2018—2022 гг., Колумбию при Иване Дуке (избран в 2018 г.), Парагвай при Марио Абдо Бенитесе (избран в 2018 г.).

Выбор стран для анализа обусловлен рядом критериев. Прежде всего, каждая из указанных стран ассоциируется с переформатированием регионального контекста в свете тенденций «правого поворота» и идеологической поляризации. В то же время выбранные

страны находятся в разных фазах «правого цикла». В Колумбии и Парагвае доминирование правых и адаптивность их идеологического проекта — это историческая реальность. Бразилия после выборов 2018 г. переживает новый для себя в XXI в. праворадикальный опыт, оказавшийся травматичным для большей части общества и элит. С избранием в декабре 2021 г. представителя левой партии «Социальная конвергенция» Габриеля Борича Чили уже завершило свой «правый цикл», и новое правительство будет корректировать внешнеполитические приоритеты, исходя из наследия консерваторов. Тем самым анализ позволяет не только отследить особенности интеграционного видения правых, но и оценить их изменения и устойчивость на фоне электоральной динамики. Наконец, выбранные государства представляют различные и характерные роли с точки зрения интеграционного структурирования Латинской Америки.

Как отмечалось целым рядом специалистов (Хейфец, Коновалова, 2019; Борзова, Маричева, 2018; Pereyra Doval, 2014; Serbín, 2014), интеграционные инициативы оказываются связаны с перераспределением влияния и лидерства в регионе, и, если использовать терминологию неореализма, возникновением для государств новых структурных ограничений в латиноамериканской (южноамериканской) подсистеме. Для Бразилии роль ведущего государства и лидера интеграционных процессов в Южной Америке сопряжена с императивом превращения в великую державу (Хейфец, Коновалова, 2019, с. 223—224; Pereyra Doval, 2014, pp. 160—167), но с приходом к власти Ж. Болсонару эта связь оказывается нарушенной. Колумбия и Чили традиционно занимали в латиноамериканских делах места игроков «второго эшелона» и средних держав<sup>1</sup>, но в периоды президентства И. Дуке и С. Пиньеры они выступили локомотивами форматов интеграции, связанных с

<sup>1</sup> Ardila M. Potencias regionales secundarias en Suramérica: los casos de Chile y Colombia // Congreso de ISA-FLACSO, Buenos Aires. 23—25 de Julio de 2014. URL: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/461790c0-b507-4944-bdde-4d5de940e847.pdf> (accessed: 20.02.2022).

подъемом правых. Обе страны были идейными вдохновителями новых структур типа Группы Лимы (ГЛ), образованной в 2017 г., или Форума за прогресс и развитие Южной Америки (ПРОСУР), созданного в 2019 г. Одновременно они оставались сторонниками проекта Тихоокеанского альянса (ТА), созданного в разгар «левого поворота» в 2012 г., который можно рассматривать как основанный на неолиберальной философии, так и в качестве многофункциональной инициативы, включающей не только торгово-экономический, но и социальный, институциональный, экологический компоненты (Правдюк, 2021, с. 20—23).

Парагвай же — это пример малого игрока, для которого региональная интеграция является одновременно и основополагающим фактором международной среды, представленной асимметричными отношениями с соседними Аргентиной и Бразилией, и источником возможностей влиять на эти отношения. Выстраивая региональный курс, исторически доминирующие здесь правые учитывают магистральное значение интеграции для государства и в то же время придают ей смыслы в рамках своего идеологического кредо.

### **Фактор идеологии и интеграция в Латинской Америке**

В своем генезисе интеграция в Латинской Америке имеет отличия от других регионов мира. Во-первых, объединительные процессы здесь протекали и протекают «сверху вниз», будучи индуцированными, прежде всего, национальными правительствами, а не экономическими субъектами и гражданским обществом<sup>2</sup>. Во-вторых, выбор и развитие тех или иных интеграционных форматов оказывались под влиянием укорененной культуры президентализма (Gomes Saraiva & Granja Hernández, 2019,

<sup>2</sup> Multilateralismo e Integración en América Latina. Universidad Externado de Colombia — El blog de la Escuela de Relaciones Internacionales // FIGRI. 28.08.2020. URL: <https://coordenadas-mundiales.ueexternado.edu.co/multilateralismo-e-integracion-en-america-latina/> (accessed: 01.02.2022).

pp. 165—174). В свете этого фактор национальных политических программ имеет важнейшее значение для направления интеграционного процесса, обеспечивая сам импульс интеграции и выбор ее моделей. Это побуждает обратить внимание на идеологию, которая и выстраивает мировоззрение политиков в конкретных исторических условиях.

Применимость координаты «левые — правые» к оценкам идеологий остается предметом научных дискуссий. В рамках нашей работы мы придерживаемся классической точки зрения, представленной, к примеру, известным итальянским политологом Н. Боббио (Bobbio, 1996, pp. 89—99) и испанским ученым М. Саэсом Алькантарой (Saez Alcántara, 1991), в рамках которой считается, что эта диада может служить отправной точкой для анализа, если учитываются «оттенки» идеологического спектра, что позволяет отражать поляризацию политических сил.

В анализе идеологии как фактора интеграционной динамики в латиноамериканском регионе мы выделяем два ключевых ракурса.

Первый — восприятие идеологии как источника интеграционных дизайнов. В этом смысле показательны пересечения в дискуссиях об исторических этапах развития интеграции и распространении идеологических традиций — «левых» и «правых поворотах» в Латинской Америке. С подачи Х. Брисеньо Руиса (Briceño Ruiz, 2017), П. Рижироцци и Д. Тусси (Riggirozzi & Tussie, 2012) этап интеграционного «бума» 2000—2010 гг. получил обозначение «постлиберальный». Это определение, с одной стороны, указывает на смыслы в интеграции — критику фритреда, расширение внимания к проблематике развития и самостоятельности латиноамериканских игроков перед лицом процессов глобализации и вестернизации. С другой стороны, в нем дается отсылка к идеологическим ориентирам региона, связанным с восхождением к власти левопопулистов — социал-демократов и социалистов, которые зачастую отличались ревизионистским отношением к таким либеральным универсалиям, как примат политических свобод, незыблемость сменяемости власти и др.

На этом фоне при определении природы нынешнего кризисного интеграционного цикла исследователями делается фокус на упадке левосуверенистских проектов и возвращении на авансцену политических консерваторов и экономических либералов (Benzi & Narea, 2018; Caetano & Pose, 2020, pp. 12—17; Valdivieso, Camelo & García, 2021, pp. 275—280). Вместе с тем особое внимание уделяется влиянию на латиноамериканский мультилатерализм присущих всему западному миру срывов глобализации (Benzi & Narea, 2018, pp. 119—120; Sanahuja & López Burián, 2020). Применительно к новым правым Х.А. Сануха и К. Лопес Буриан используют категорию «неопатриотизма», за которой стоят не столько подлинно националистические установки, сколько снижение значимости кооперации по линии развивающегося мира и апелляция к традиционным ценностям Запада (Sanahuja & López Burián, 2020). В этом контексте идеалы латиноамериканской самости угасают, растет популярность фритредерства и внимание к политической демократии и акторам, которые ее олицетворяют, прежде всего США. В то же время феномен Д. Трампа способствовал подрыву морального лидерства Вашингтона в Латинской Америке и кризису панамериканизма (Еремин, 2022), что стимулировало правые силы региона наращивать свои собственные объединительные проекты.

Второй ракурс связан с оппозицией «идеология — прагматизм» во внешней политике латиноамериканских стран и, как следствие, судьбе созданных ими многосторонних структур. Наблюдения Ж. Гардини (Gardini, 2011, pp. 17—23), М. Гомеш Сарайва и Л. Гранжа Эрнандес (Gomes Saraiva & Granja Hernández, 2019), Д. Нольте и В. Михареса<sup>3</sup> показывают, что идеологизированный и прагматический подходы противопоставляемы лишь в теории, но связаны на практике. Если многосторонняя группа основана на

<sup>3</sup> Nolte D., Mijares V.M. La crisis de Unasur y la deconstrucción de Sudamérica // *El Espectador*. 24.04.2018. URL: <https://www.elespectador.com/mundo/america/la-crisis-de-unasur-y-la-deconstruccion-de-sudamerica-article-751730/> (accessed: 20.02.2022).

идеологическом консенсусе государств и не обладает развитой надгосударственной бюрократией, она становится заложником результатов очередных выборов, что доказали торможение развития СЕЛАК и распад УНАСУР<sup>4</sup>. Однако в то же время идеологический консенсус выступает двигателем любой глубокой интеграции, потому что только в этом случае национальные правительства готовы делегировать часть власти многосторонним институтам. Такие сферы, как безопасность или защита демократии (Gomes Saraiva & Granja Hernández, 2019, p. 176), очень чувствительны к идеолого-политическому согласию правительств. При этом колумбийскими специалистами М. Ардила и Р. Пиньеросом<sup>5</sup>, а также исследователями из Института Латинской Америки РАН на примере Бразилии (Симонова и др., 2019, с. 63—74) справедливо указывается, что на совмещении идеалистических (идеологических) и прагматических мотивов базируется лидерство отдельных национальных государств в многосторонних группах, являющееся необходимым условием прогресса последних.

В нашем исследовании мы двигаемся в обозначенном русле научных дискуссий, развивая их применительно к конкретным интеграционным подходам правящих правых сил в Бразилии, Колумбии, Чили и Парагвае. Во-первых, следует отметить специфические черты «правого» интеграционного видения, во-вторых, обратить внимание на соотношение между идеологическими и прагматическими мотивами, позволяющее опираться на интеграцию для реализации национальных интересов. Методологическими инструментами в работе выступают индукция и метод кейс-стади, при помощи которых анализируются национальные взгляды на интеграцию и особенности их практического воплощения, а также выводится ряд обобщений

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Multilateralismo e Integración en América Latina. Universidad Externado de Colombia — El blog de la Escuela de Relaciones Internacionales // FIGRI. 28.08.2020. URL: <https://coordinadas-mundiales.ueexternado.edu.co/multilateralismo-e-integracion-en-america-latina/> (accessed: 01.02.2022).

относительно влияния современных правых сил на латиноамериканский регионализм. Для анализа символической основы подходов к интеграции задействуется дискурс-анализ. Авторы стремятся вписывать наблюдаемые изменения в широкие рамки региональной динамики, что делает необходимым привлечение системно-исторического подхода.

### Интеграция в политическом проекте Ж. Болсонару

На наш взгляд, при оценках внешнеполитического курса правительства Ж. Болсонару важно исходить из переживания современной Бразилией кризиса международной идентичности. Этот кризис выкристаллизовался в президентство Мишела Темера (2016—2018 гг.) и оказался связан с противоречиями между амбициями Бразилии как великой державы, которые культивировались правительствами «Партии трудящихся» в 2003—2016 гг., и сохраняющейся реальностью государства «Глобального Юга», где элиты дезорганизованы и коррумпированы, а экономика очень уязвима перед конъюнктурными особенностями. Консервативно-популистская экспрессивная риторика и фанатичное следование за США при Д. Трампе и другими «антиглобалистскими демократиями» подавались Ж. Болсонару как рецепт преодоления этого кризиса. Однако на деле все это указывает на продолжающуюся фрустрацию по поводу пути Бразилии в регионе и мире.

Интеграционные ориентиры Ж. Болсонару, прежде всего, явились ярким отражением антисистемной роли, которую избрала для себя команда президента. Глава Бразилии, а также такие ключевые для его проекта личности, как министр иностранных дел Эрнесту Араужу (до марта 2021 г.) и министр экономики Паулу Гедис, подошли к регионализму со специфическим прочтением оппозиции идеологии и прагматизма, заточенным на антипетизм (Окунева, 2018, с. 32) и вообще антилевые взгляды. Переживавшие свой расцвет при администрациях Луиса Инасиу Лулы да Силвы (2003—2010 гг.) и Дилмы Руссефф (2011—2016 гг.), МЕРКОСУР,

УНАСУР и СЕЛАК воспринимались ими как «идеологизированные»<sup>6</sup> и порожденные «порочным» левым экспериментом, «время которого прошло»<sup>7</sup>. Этим форматам противопоставлялось участие в ПРОСУР с его охранительным отношением к демократии и урезание МЕРКОСУР фактически до зоны свободной торговли. Эти шаги олицетворяли «правильный выбор» в пользу «практически ориентированной и гибкой» интеграции<sup>8</sup> и «открытости миру»<sup>9</sup>.

В контексте приверженности Ж. Болсонару «борьбе с марксизмом» отдельное внимание стало уделяться транснациональному

<sup>6</sup> См.: Hessel R. Brasil defenderá extinção da Unasul e criação de bloco sem a Venezuela // *Correio Braziliense*. 20.03.2019. URL: [https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/mundo/2019/03/20/interna\\_mundo,744189/brasil-defendera-extincao-de-unasul-e-criacao-de-bloco-sem-venezuela.shtml](https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/mundo/2019/03/20/interna_mundo,744189/brasil-defendera-extincao-de-unasul-e-criacao-de-bloco-sem-venezuela.shtml) (accessed: 20.02.2022); Soares J. Paulo Guedes diz que 'Mercosul não será prioridade' em governo Bolsonaro // *O Globo*. 28.10.2018. URL: <https://oglobo.globo.com/politica/paulo-guedes-diz-que-mercossul-nao-sera-prioridade-em-governo-bolsonaro-23194734> (accessed: 20.02.2022).

<sup>7</sup> См.: Fuentes F. Jair Bolsonaro: "El ciclo de la izquierda en la región se agotó, la respuesta está frente a nosotros" // *La Tercera*. 22.03.2019. URL: <https://www.latercera.com/mundo/noticia/jair-bolsonaro-ciclo-la-izquierda-la-region-se-agoto-la-respuesta-esta-frente/583109/> (accessed 20.02.2022); Ceyhan F. O ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, disse que os países devem deixar a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) // *Brasília in Foco*. 21.03.2019. URL: <https://brasilainfoco.com/o-ministro-das-relacoes-exteriores-ernesto-araujo-disse-que-os-paises-devem-deixar-a-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul/> (accessed: 20.02.2022).

<sup>8</sup> Hessel R. Brasil defenderá extinção da Unasul e criação de bloco sem a Venezuela // *Correio Braziliense*. 20.03.2019. URL: [https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/mundo/2019/03/20/interna\\_mundo,744189/brasil-defendera-extincao-de-unasul-e-criacao-de-bloco-sem-venezuela.shtml](https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/mundo/2019/03/20/interna_mundo,744189/brasil-defendera-extincao-de-unasul-e-criacao-de-bloco-sem-venezuela.shtml) (accessed: 20.02.2022).

<sup>9</sup> См.: Peduzzi P. Bolsonaro: El Mercosur necesita conquistar nuevos mercados // *Agência Brasil*. 09.07.2021. URL: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/politica/noticia/2021-07/bolsonaro-el-mercossur-necesita-conquistar-nuevos-mercados+%cd=7&hl=es&ct=clnk&gl=ru> (accessed: 20.02.2022); Fuentes F. Jair Bolsonaro: "El ciclo de la izquierda en la región se agotó, la respuesta está frente a nosotros" // *La Tercera*. 22.03.2019. URL: <https://www.latercera.com/mundo/noticia/jair-bolsonaro-ciclo-la-izquierda-la-region-se-agoto-la-respuesta-esta-frente/583109/> (accessed: 20.02.2022).

правому движению. Вместе с тем форматы участия Бразилии в нем скорее заставляли воспринимать эту страну как агента влияния мировых правых на Латинскую Америку, чем самостоятельный центр притяжения в регионе. Так, созревшая в окружении президента инициатива Консервативного саммита Америк — своего рода антитезы Форуму Сан-Паулу, не получила особого развития после дебютного саммита в 2018 г., когда Ж. Болсонару еще только избирался. Однако с 2019 г. Бразилия стала площадкой для ежегодной международной Конференции консервативных политических действий (ККПД) — съезда правых активистов, организуемого Американским консервативным союзом<sup>10</sup>.

Другой отличительной чертой выступает нежелание Бразилии нести издержки по выстраиванию и поддержанию региональных консенсусов. Это оборачивается реактивной позицией в южноамериканских и латиноамериканских делах, а также стремлением избирать в них наименее «затратные» опции: делать ставку на двусторонние договоренности вместо многосторонних<sup>11</sup>, следовать в фарватере США как «жандарма» региона (Sanahuja & López Burián, 2020, p. 55), не брать на себя роль координатора общего ответа на острые вызовы, будь то пандемия COVID-19 или деградация Амазонии, апеллируя при этом к суверенному выбору<sup>12</sup>. С политической точки зрения о минимизации

<sup>10</sup> Eduardo Bolsonaro tenta trazer ao Brasil maior evento conservador do mundo // Poder360. 18.05.2019. URL: <https://www.poder360.com.br/governo/eduardo-bolsonaro-tenta-trazer-ao-brasil-maior-evento-conservador-do-mundo/> (accessed: 20.02.2022).

<sup>11</sup> Verdélio A. Bolsonaro acredita que quadro político na Argentina pode ser revertido // Agência Brasil. 21.08.2019. URL: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-08/bolsonaro-acredita-que-quadro-politico-na-argentina-pode-ser-revertido> (accessed: 20.02.2022).

<sup>12</sup> Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 75ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) // Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. 22.09.2020. URL: <https://www.gov.br/gsi/pt-br/centrais-de-conteudo/videos/colecao-2020/discurso-do-presidente-jair-bolsonaro-na-75a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu> (accessed: 10.02.2022).

региональных обязательств красноречиво говорит линия Ж. Болсонару по венесуэльскому кризису, где жесткие заявления о необходимости давления на «диктатуру Мадуро» сочетаются с бездействием в поддержке дипломатического разрешения конфликта. Переоценивается и материальная «стоимость» ведущего статуса в интеграционных процессах. Так, в декабре 2021 г. ведомство П. Гедиса подготовило доклад, где заявило, что Бразилия накопила слишком много обязательств в «убыточных» многосторонних структурах, и рекомендовало отказаться от вложений в Фонд структурной конвергенции МЕРКОСУР (Focsem) и Ла-Платский фонд финансового развития (Fonplata)<sup>13</sup>. Реализации этих предложений пока не последовало.

Наконец, президентство Ж. Болсонару отмечено общей деконструкцией региональной идентичности страны. Эти изменения заметны, во-первых, в языке стратегических документов: в Белой книге национальной обороны от 2020 г. впервые за многие годы<sup>14</sup> не сказано о значимых для Бразилии южноамериканских и латиноамериканских международных режимах безопасности, а регион предстает скорее как пространство нестабильности и угроз<sup>15</sup>; во-вторых, в конкретных внешнеполитических шагах. Например, правительство Ж. Болсонару порвало с традицией приглашать соседей на саммиты БРИКС, которая ранее подкрепляла ее роль как «проводника» Латинской Америки в глобальные структуры влияния (Jeifets & Jubran, 2020, pp. 317—318). Не желая прилагать усилия по упрочению связей Бразилии с региональными соседями, Ж. Болсонару пытался подчеркивать ее присутствие в панамериканской

<sup>13</sup> Brasil avalia deixar órgãos multilaterais de economia por falta de dinheiro // Folha do São Paulo. 26.12.2021. URL: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/12/brasil-avalia-deixar-orgaos-multilaterais-de-economia-por-falta-de-dinheiro.shtml> (accessed: 14.02.2022).

<sup>14</sup> Традицию формирования подобных документов — вначале стратегий национальной обороны, позднее белых книг — заложил Л.И. Лула да Силва в 2008 г.

<sup>15</sup> Livro Branco de Defesa Nacional // Governo do Brasil. 2020. URL: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro-branco-congresso-nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro-branco-congresso-nacional.pdf) (accessed: 20.02.2022).

системе и на глобальном уровне. Свидетельством этого может послужить беспрецедентное для региона решение руководства Бразилии выйти из СЕЛАК, но принять участие в созванном Вашингтоном Саммите демократий в декабре 2021 г. Тем не менее радикализм Ж. Болсонару способствует сокращению символического веса страны в мировом сообществе. Ярким примером является пробуковка соглашения МЕРКОСУР — ЕС, на которое сам президент возлагал большие надежды и представлял как «торжество прагматичного взгляда на интеграцию»<sup>16</sup>, вследствие отрицательного отношения европейцев к подходам бразильского руководства, особенно его антиэкологизму.

По мере пребывания Ж. Болсонару у власти его внешнеполитический проект переживает определенные трансформации, объяснимые стремлением этого лидера удержаться в большой политике по мере приближения очередных выборов. В марте 2021 г., при высоком общественном давлении, главный «идеолог» болсонаризма Э. Араужу был отправлен в отставку. Новым руководителем МИД стал Карлуш Антониу Франса, в котором видели системную и компромиссную фигуру. К.А. Франса сразу же поменял тональность относительно мультилатерализма. В своих первых выступлениях дипломат отмечал его конструктивную роль<sup>17</sup> и указывал, что он

тоже может быть каналом для «проявления суверенитета»<sup>18</sup>. Одновременно К.А. Франса заявил о важности развития отношений с соседями и универсалистской внешней политики<sup>19</sup>, под которой в истории Бразилии понимаются равноприоритетные связи с «Глобальным Югом» и «Глобальным Севером». Были предприняты и некоторые практические попытки «отыграть назад» реактивность Бразилии в региональном поле: например, по итогам Саммита ПРОСУР в январе 2022 г. новый министр иностранных дел указал на готовность его страны стать лидером коллективных усилий Форума по борьбе с COVID-19, содействуя перспективным фармацевтическим разработкам и доступности вакцин для нуждающихся наций<sup>20</sup>. Подходы К.А. Франсы намекают на переосмысление бразильским руководством вектора прагматизма, который уже приравнивается не столько к оппонированию левым, сколько к использованию интеграции как ресурса международного позиционирования страны.

### **Интеграционные стратегии И. Дуке и С. Пиньеры**

Отход Бразилии при Ж. Болсонару на периферию латиноамериканского регионализма расширил возможности его структурирования для других представителей «правого фланга». По ряду причин наиболее проактивными оказались Колумбия при И. Дуке и Чили при

<sup>16</sup> См.: Jair M. Bolsonaro // Twitter. June 28, 2019. URL: [https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1144656459969572864?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1144656459969572864%7Ctwgr%5Ehb\\_1\\_8%7Ctwcon%5E1\\_&ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.bbc.com%2Fportuguese%2Fbrasil-4880651](https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1144656459969572864?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1144656459969572864%7Ctwgr%5Ehb_1_8%7Ctwcon%5E1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.bbc.com%2Fportuguese%2Fbrasil-4880651) (accessed: 20.02.2022); Bolsonaro destaca histórico acordo entre Mercosul e UE assinado em Bruxelas // EFE. 28.06.2019. URL: <https://www.efe.com/efe/brasil/mundo/bolsonaro-destaca-historico-acordo-entre-mercosul-e-ue-assinado-em-bruxelas/50000243-4011822> (accessed: 20.02.2022).

<sup>17</sup> Intervenção do Ministro Carlos França na primeira sessão de trabalho da Reunião de Chanceleres e Ministros de Desenvolvimento do G20: Multilateralismo e governança global — Itália // Governo do Brasil. 29.06.2021. URL: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/intervencao-do-ministro-carlos-franca-na-primeira-sessao-de-trabalho-da-reuniao-de-chanceleres-e-ministros-de->

<desenvolvimento-do-g20-multilateralismo-e-governanca-global-2013-italia-29-06-2021> (accessed: 20.02.2022).

<sup>18</sup> Discurso de posse do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Carlos Alberto Franco França — Brasília // Governo do Brasil. 06.04.2021. URL: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-de-posse-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-carlos-alberto-franco-franca-2013-brasil-06-04-2021> (accessed: 20.02.2022).

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Brazil's Leadership in Vaccines Shall Benefit Neighboring Countries // Agência Brasil. January 27, 2022. URL: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/internacional/noticia/2022-01/brazils-leadership-vaccines-will-benefit-neighbors-says-minister&hl=ru&gl=ru&strip=1&vwsr=0> (accessed: 15.02.2022).



С. Пиньере. Во-первых, эти акторы уже были связаны с Тихоокеанским альянсом — главной жизнеспособной прорыночной инициативой в условиях упадка УНАСУР, АЛБА, СЕЛАК и застоя МЕРКОСУР, где левые были сторонниками производственной интеграции и протекционизма (Vricseño Ruiz, 2017, pp. 40—42). Во-вторых, администрации И. Дуке и С. Пиньеры обладали необходимой политической волей, чтобы сделать свои государства референтными фигурами интеграционного процесса. В ее формировании, кроме фактора личности и амбиций президентов, играли роль долгосрочные национальные внешнеполитические установки и благоприятная для их реализации ситуация.

Во внешнеполитическом кредо колумбийских правых, начиная с Хуана Мануэля Сантоса (2010—2018 гг.), расширение присутствия страны в латиноамериканских делах и повышение ее профиля в интеграции сочеталось со стратегическим партнерством с США. С приходом к власти И. Дуке эти направления внешнеполитической деятельности стали особо актуальными. С одной стороны, концептуальные принципы внешней политики Колумбии прямо провозглашали необходимость продвижения к лидерской роли страны в новых региональных условиях после денонсации договора об УНАСУР и на фоне кризиса в Венесуэле<sup>21</sup>. С другой стороны, «Национальная стратегия международного сотрудничества 2019—2022» позиционировала Колумбию как активного участника «треугольных» форматов кооперации, что позволяло сопрягать региональную активность с крепкими связями с Организацией американских государств (ОАГ), США, а также европейскими и азиатскими игроками<sup>22</sup>. Региональные подходы при И. Дуке

<sup>21</sup> Principios y lineamientos de la política exterior Colombiana 2018—2022 // Portal Único del Estado Colombiano. URL: <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana> (accessed: 20.02.2022).

<sup>22</sup> Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, 2019—2022 // Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. URL: <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-01/Documento%20ENCI%20espan%CC%83ol.pdf> (accessed: 20.02.2022).

стали фокусироваться вокруг демократии как угрожаемой политической ценности. Главным источником угрозы виделся венесуэльский кризис (Valdivieso, Camelo & García, 2021, pp. 271—272), который глубоко воздействовал на ситуацию в самой Колумбии, по меньшей мере из-за притока беженцев и политических противников Н. Мадуро. Секьюритизации демократии и венесуэльской проблемы способствовала и линия стратегического партнера Боготы — Вашингтона.

Внимание Чили к региональным делам на протяжении XXI в. усиливалось, однако это происходило с позиций открытого регионализма и поиска прагматических опций — наращивания сложного экспорта, участия в больших инфраструктурных инициативах, повышения имиджа страны как донора развития (Аниськевич, 2019). На этом фоне высокая политизированность и стремление к обособлению в рамках парадигмы «Глобального Юга», свойственные УНАСУР, АЛБА и СЕЛАК, стесняли Чили, вынуждая его держаться компромиссной линии «сближения в условиях различий» (“la convergencia en la diversidad”) (Bartesaghi, 2019, p. 8). Второй срок С. Пиньеры пришелся на по-настоящему уникальные исторические условия, когда закат левопатриотической волны и идеалов латиноамериканизма, уход со сцены Бразилии и Венесуэлы могли позволить Чили продвинуть стратегию открытого регионализма и на ее основе прирастить свой вес в регионе. Для региональной проактивности Чили еще одной важной темой выступала повестка защиты демократии и прав человека<sup>23</sup>. При этом существенную роль играли системные обстоятельства.

Карта регионального единства в защиту демократии и борьбы с «диктатурой Мадуро» стала разыгрываться И. Дуке и С. Пиньерой в Группе Лимы. Обе администрации захватили ведущие позиции в том, чтобы обеспечить этому форуму большую символическую значимость и международную легитимность. С подачи И. Дуке ГЛ превратилась в передовой

<sup>23</sup> Prioridades de la Política Exterior // Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. URL: <https://minrel.gob.cl/minrel/politica-exterior/prioridades-de-la-politica-exterior> (accessed: 20.02.2022).

рубеж возглавляемой Колумбией международной «дипломатической осады» (“cerco diplomático”) диктатуры в Венесуэле<sup>24</sup>. О солидаризации с решениями ГЛ, такими как непризнание правительства Н. Мадуро, поддержка самопровозглашенного президента Х. Гуайдо и санкции против боливарианских чиновников, в разное время заявляли не только латиноамериканские соседи, но и США и Канада, ряд европейских государств, Япония и Республика Корея. Таким образом, антиболиварианская ГЛ превратилась в специфический пример «треугольной кооперации» И. Дуке. Чили выступало не только в роли латиноамериканского активиста Группы, но и медиатора ее глобальных связей, в частности, с международной контактной группой по Венесуэле, где ведущие позиции принадлежали Евросоюзу<sup>25</sup>. И. Дуке и С. Пиньера выступили в качестве инициаторов резонансной международной акции по передаче гуманитарного груза нуждающимся венесуэльцам в городе Кукута в феврале 2019 г.<sup>26</sup> Этот шаг был призван укрепить моральный вес ГЛ, показывая, что авторы «дипломатической осады» равнодушны к страданиям простых людей. Кроме того, дипломаты Колумбии и Чили предпринимали попытки расширить сферу ответственности Группы за пределы венесуэльских сюжетов, оказывая с ее трибуны давление на другие очаги влияния

социалистов в регионе — Никарагуа<sup>27</sup> и Кубу<sup>28</sup>. Тем самым данный механизм мог рассматриваться и в более широком контексте маргинализации латиноамериканского левого проекта.

ПРОСУР стал непосредственно колумбийско-чилийской инициативой «на руинах» УНАСУР, который обвинялся в «пособничестве диктатуре в Венесуэле»<sup>29</sup> или, по меньшей мере, «парализованности»<sup>30</sup> перед лицом кризиса в этой стране. В свою очередь, дух первой встречи участников Форума в Сантьяго и содержание учредительной декларации, где говорилось об обязательствах по защите демократии и прав человека как критериях членства, представляли ПРОСУР опорой либерально-консервативного и антиболиварианского консенсуса в регионе (Пятаков, 2020, с. 21—23). Эксперты оценивают инициативу ПРОСУР скептически, как разделяющую и поляризующую регион, а также повторяющую ошибку УНАСУР или АЛБА — высокую зависимость от временных политических раскладов<sup>31</sup>. Однако, признавая, что ПРОСУР — это прежде всего институт закрепления правого влияния в регионе, следует учитывать определенную внутреннюю эволюцию, которую группировка претерпела со времени своего создания.

<sup>24</sup> Londoño Niño E. A. Iván Duque y la búsqueda errática de liderazgo regional // Foreign Affairs Latinoamerica. 07.10.2019. URL: <https://revistafal.com/ivan-duque-y-la-busqueda-erratica-de-liderazgo-regional/> (accessed: 20.02.2022).

<sup>25</sup> См.: Secretary of State Michael R. Pompeo and Chilean Foreign Minister Roberto Ampuero // U.S. Embassy in Chile. April 12, 2019. URL: <https://cl.usembassy.gov/secretary-of-state-michael-r-pompeo-and-chilean-foreign-minister-roberto-ampuero/> (accessed: 20.02.2022); Grupo de Lima mandata a Chile para dialogar con Grupo de Contacto // Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 03.05.2019. URL: <https://minrel.gob.cl/minrel/noticias-antiores/grupo-de-lima-mandata-a-chile-para-dialogar-con-grupo-de-contacto> (accessed: 20.02.2022).

<sup>26</sup> Presidente chileno Sebastián Piñera: La dictadura de Maduro tiene sus días contados // Analítica. 22.02.2019. URL: <https://www.analitica.com/actualidad-internacional/presidente-de-paraguay-viajo-a-cucuta-para-entrega-de-ayuda-humanitaria/> (accessed: 20.02.2022).

<sup>27</sup> Discuten medias por crisis de Nicaragua en Grupo de Lima // El Nuevo Diario. 04.01.2019. URL: <https://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/482650-grupo-lima-discute-medidas-tesis-nicaragua/> (accessed: 20.02.2022).

<sup>28</sup> Brasil não consegue incluir censura a Cuba em declaração do Grupo de Lima // Folha de S.Paulo. 08.11.2019. URL: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/11/brasil-nao-consegue-incluir-censura-a-cuba-em-declaracao-do-grupo-de-lima.shtml> (accessed: 20.02.2022).

<sup>29</sup> Colombia oficializó su retiro de Unasur // Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 27.08.2018. URL: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-oficializo-su-retiro-unasur> (accessed: 20.02.2022).

<sup>30</sup> Sebastian Piñera // Twitter. February 18, 2019. URL: <https://twitter.com/sebastianpinera/status/1097508516569509888> (accessed: 20.02.2022).

<sup>31</sup> Londoño Niño E. A. Iván Duque y la búsqueda errática de liderazgo regional // Foreign Affairs Latinoamerica. 07.10.2019. URL: <https://revistafal.com/ivan-duque-y-la-busqueda-erratica-de-liderazgo-regional/> (accessed: 20.02.2022). См. также: (Пятаков, 2020; Valdivieso, Camelo & García, 2021, pp. 281—283).

На протяжении 2019—2021 гг., пока временными председателями Форума были Чили и Колумбия, ПРОСУР обрел структуру, разработал тематическое портфолио сфер ответственности, охватившее оборону и безопасность, инфраструктурное строительство, энергетику и природоохрану (последнее особенно симптоматично на фоне слепоты Бразилии при Ж. Болсонару к экологическим вопросам). Во всех этих отраслях обсуждения политиков и чиновников преобладают над конкретными инициативами, но блок уже установил связи с Всемирным банком и Межамериканским банком развития для поддержки и финансирования своих проектов. В 2019—2021 гг. в Аргентине, Боливии и Перу к власти пришли левые силы, вследствие чего страны покинули Группу Лимы. В то же время Боливия сохранила статус наблюдателя в ПРОСУР, а Аргентина и Перу — членство в нем. Это может говорить по крайней мере о наличии ожиданий того, что новый блок возможно использовать при решении насущных региональных задач. Перед лицом распространения COVID-19 объединению удалось найти свою функциональную нишу. Как показано российской исследовательницей Д.А. Правдюк (2021, с. 24), члены Тихоокеанского альянса стали использовать эту площадку для координации противоэпидемических мер. У самого ТА специальных, рабочих групп по здравоохранению не было, он сосредоточил свое внимание на преодолении экономического ущерба от пандемии. Выступая на III Саммите ПРОСУР в Картахена-де-лас-Индиас, С. Пиньера как раз отмечал, что усилиями по сдерживанию пандемии ПРОСУР подтвердил свою полезность<sup>32</sup>.

Новые условия в регионе в целом способствовали повышению «моральной силы» Тихоокеанского альянса, который исходно позиционировался как пример прагматичной

<sup>32</sup> Presidente Piñera destaca la importancia de PROSUR para enfrentar los desafíos del futuro en la región: “Ha demostrado que es necesario, que es útil y es una institución que tiene que continuar” // Dirección de prensa, Presidencia de la República de Chile. 27.01.2022. URL: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=185807> (accessed: 20.02.2022).

интеграции, ориентированной на конкретные результаты — от объединения национальных фондовых бирж до облегчения студенческой мобильности. Для членов ТА не свойственно выступать с единодушным мнением по политическим вопросам, и на фоне венесуэльской проблемы блок сохранял нейтральность. В то же время, когда деятельность УНАСУР оказалась парализована вследствие разногласий из-за происходящего в Боливарианской Республике, руководство чилийского МИД не преминуло сравнить его «неудачный опыт» с «удачным» у ТА<sup>33</sup>.

По оценкам исследователей, открытой интеграционной модели ТА традиционно присущи две особенности: преобладание внешних связей блока, как «окна» Латинской Америки в Азию, над внутренними и выбор в пользу так называемого «перекрестного регионализма», подразумевающего соглашения о свободной торговле с широким кругом глобальных и региональных партнеров (Правдюк, 2021; Pastrana Buelvas & Castro Alegría, 2020, pp. 3—4). При И. Дуке и С. Пиньере эти тенденции в полной мере сохранились. Так, в период временного председательства Колумбии в ТА в 2021 г. Сингапур получил статус первого ассоциированного члена Альянса, что расценивалось как исторический рубеж в жизни блока и кооперации с рынками Азии<sup>34</sup>. В то же время Колумбия при И. Дуке стала основным нарушителем стандартов внутри-зональной торговли из-за введенных в ответ на пандемию и тарифы США протекционистских мер. Администрация С. Пиньеры была в большей степени сосредоточена на развитии контактов с партнерами из МЕРКОСУР. В этой логике в 2018 г. состоялось подписание крупного соглашения с Бразилией, всту-

<sup>33</sup> Roberto Ampuero: ‘La Unasur es un cadáver y no cumple sus objetivos’ // El Comercio. 01.09.2018. URL: <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/robertoampuero-unasur-cadaver-objetivo-chile.html> (accessed: 20.02.2022).

<sup>34</sup> Iván Duque: Llegada de Singapur marca un hito histórico para la Alianza del Pacífico // El Universo. 26.01.2022. URL: <https://www.eluniverso.com/noticias/internacional/ivan-duque-llegada-de-singapur-marca-un-hito-historico-para-la-alianza-del-pacifico-nota/> (accessed: 20.02.2022).

пившего в силу в январе 2022 г.<sup>35</sup>, которое расширяло действие договоренностей об экономической взаимодополняемости, уже существовавших между ней и Чили как ассоциированным членом МЕРКОСУР с 1990-х гг., на сферы услуг, госзакупок, коммуникаций, межфирменное и таможенное сотрудничество. В 2021 г. были достигнуты договоренности об инфраструктурном сотрудничестве и облегчении трансграничной мобильности граждан с Аргентиной<sup>36</sup> и согласованы планы по подписанию соглашения о свободной торговле с Парагваем<sup>37</sup>.

Форсирование сближения с МЕРКОСУР имело прагматический смысл, так как подкрепляло участие Чили в стратегических инфраструктурных стройках, таких как создание транспортного коридора между Атлантическим и Тихим океанами<sup>38</sup>. Вместе с тем здесь был и символический смысл. Конвергенция МЕРКОСУР и ТА, получившая толчок после подписания в июле 2018 г. двумя объединениями «Плана действий»<sup>39</sup> для встречного

устранения нетарифных барьеров, упрощения внешнеторговых процедур и интеграции производственных цепочек, давно обсуждается в политических кругах. Иногда в ней видится единственный возможный выход Общего рынка Юга из стагнации и кризиса идентичности, в котором он оказался с середины 2010-х гг. (Bartesaghi, 2019). Таким образом, Чили показывало преимущества открытой интеграции и представляло себя в роли конструктивного игрока, объединяющего регион.

### Регионализм и повестка современных «Колорадо» в Парагвае

После демократического транзита в целом все политические силы Парагвая стали воспринимать участие в интеграционных процессах региона как необходимость. С прагматической точки зрения интеграция выступает каналом ресурсов для развития, преодоления издержек внутриконтинентального положения, улучшения международного имиджа страны. Одновременно с ее помощью может быть отчасти сглажена асимметрия силы в отношениях с важнейшими партнерами Парагвая — Аргентиной и Бразилией.

Вместе с тем региональная повестка Асунсьона задается в условиях исторического доминирования в стране правых сил — Национальной республиканской ассоциации — Партии Колорадо. В погоне за электоральными успехами в XXI в. «Колорадо» постоянно расширяет и трансформирует свой идеологический проект, дополняя его темами социальной справедливости, экономической модернизации, многовекторной и диверсифицированной линии на внешней арене. Однако ядром остаются либерально-консервативные приоритеты, такие как свободный рынок и абсолют политической демократии (Коновалова, 2020). Еще одной константой подходов Парагвая как исторического приверженца «правого фланга» в Латинской Америке является равнение на США и их союзников, включая Тайвань. Все это тоже ограничивает курс Асунсьона в региональных

<sup>35</sup> Entra en vigor Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Brasil // Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 25.01.2022. URL: <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2022/01/25/entra-en-vigor-acuerdo-de-libre-comercio-entre-chile-y-brasil> (accessed: 20.02.2022).

<sup>36</sup> Chile y Argentina firman importantes acuerdos bilaterales en el marco de la Visita de Estado de mandatario argentino // Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 26.01.2021. URL: <https://minrel.gob.cl/noticias-antiores/chile-y-argentina-firman-importantes-acuerdos-bilaterales-en-el-marco-de> (accessed: 21.02.2022).

<sup>37</sup> Ministros de Relaciones Exteriores de Chile y Paraguay firman Acuerdo de Libre Comercio entre ambos países // Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 01.12.2021. URL: <https://web.archive.org/web/20211202101536/https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2021/12/01/ministros-de-relaciones-exteriores-de-chile-y-paraguay-firman-acuerdo-de-libre-comercio-entre-ambos-pa%C3%ADses> (accessed: 21.02.2022).

<sup>38</sup> The Bi-Oceanic Corridor: A New Railroad to Rival Maritime Freight? // Railway Technology. April 30, 2018. URL: <https://www.railway-technology.com/analysis/the-bi-oceanic-corridor-a-new-railroad-to-rival-maritime-freight/> (accessed: 21.02.2022).

<sup>39</sup> Alianza del Pacífico y Mercosur definen Plan de Acción para fortalecer vínculos entre los dos bloques // Alianza del Pacífico. 24.07.2018. URL: <https://alianzapacifico.net/en/alianza-del-pacifico-y-mercosur-definen-plan-de-accion-para-fortalecer-vinculos-entre-los-dos-bloques/> (accessed: 21.02.2022).

[definen-plan-de-accion-para-fortalecer-vinculos-entre-los-dos-bloques/](https://alianzapacifico.net/en/alianza-del-pacifico-y-mercosur-definen-plan-de-accion-para-fortalecer-vinculos-entre-los-dos-bloques/) (accessed: 21.02.2022).

многосторонних структурах. Проблемным становится участие в глубокой интеграции с политическим, связанным с особой латиноамериканской идентичностью, подтекстом, а также отношения с КНР, которая в закреплении своего присутствия в регионе полагалась на СЕЛАК и активно продвигается в зону МЕРКОСУР.

Венесуэльская тема в региональных делах является болезненной для парагвайского руководства с тех пор, как импичментом был устранен единственный в истории страны президент — социал-демократ Фернандо Луго (2008—2012 гг.), а остальные участники Общего рынка, возглавляемые идеологически дружественными Ф. Луго правительствами, приостановили членство Парагвая и ввели в состав МЕРКОСУР Боливарианскую Республику. Не только «Колорадо», но и их противники из другой крупнейшей и старейшей правой силы страны — Подлинной либерально-радикальной партии — сформировали критическое отношение к Венесуэле как нарушителю демократической клаузулы блока и собственному опасному идеологическому противнику из-за связей боливарианистов с окружением Ф. Луго (Кудеярова, 2013, с. 12—15). На это наложились и общее неприятие курса левых сил в интеграции. С приходом к власти М. Абдо Бенитеса и его национал-консервативной фракции «Подлинные Колорадо» в 2018 г. эта линия усилилась. Ее закреплению поспособствовало изменение раскладов в ближайшем окружении Парагвая, где вначале тон стали задавать правоцентристы — М. Темер (2016—2018 гг.) в Бразилии и Маурисио Макри (2015—2019 гг.) в Аргентине, а затем, с избранием Ж. Болсонару, появились и радикалы. Соседи Парагвая обозначили в МЕРКОСУР, откуда Венесуэла была изгнана в декабре 2016 г., антиболиварианский вектор, что стало хронологически первым шагом к маргинализации боливарианистов в регионе с позиции «защиты демократии». Так, правительство М. Абдо Бенитеса видит в антиболиварианском консенсусе и возможность выражения ценностей «Колорадо», и системное обстоятельство.

М. Абдо Бенитес оказался одной из ярких фигур саммита СЕЛАК в Мехико в сентябре 2021 г. Он начал свое выступление с резких замечаний о непризнании Николаса Мадуро президентом и его правительстве как диктаторском. Тема защиты демократии и институтов была затронута главой Парагвая в первую очередь, а сюжеты санитарного кризиса, восстановления экономик после пандемии и борьбы с бедностью в выступлении упоминались после нее. Вопрос демократии подавался М. Абдо Бенитесом с явными отсылками к венесуэльской ситуации, такими как нарушение автономии ветвей власти и манипулирование судебной системой для преследования политических противников<sup>40</sup>.

Реакция на такую линию была весьма характерной: оппозиционеры из Венесуэлы и Кубы в социальных сетях оценили Парагвай как «маленькую, но храбрую страну», готовую «бороться с тиранией Мадуро»<sup>41</sup>. Как видно, уровень панлатиноамериканской интеграции используется парагвайским руководством для выражения прежде всего политико-идеологических позиций, а также завоевания имиджевых очков в условиях ажиотажа вокруг венесуэльской проблемы.

Как и Бразилия, Колумбия и Чили, Парагвай порвал с УНАСУР, указывая на его «идеологическую предвзятость», и сделал выбор в пользу ПРОСУР как «новой схемы» интеграции, которая бы «продвигала полное соблюдение прав человека, правового государства и демократии» как своего рода универсальные ценности, нужные «государствам, а не только правительствам»<sup>42</sup>. Что касается

<sup>40</sup> Intervención del presidente de Paraguay, Mario Abdo Benítez, en laVI Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) // Youtube. September 19, 2021. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=qyyM7Su0FvY> (accessed: 21.02.2022).

<sup>41</sup> “Cachetada” diplomática de Abdo Benítez a Nicolás Maduro en México // La Nación. 18.09.2021. URL: <https://www.lanacion.com.py/politica/2021/09/18/cachetada-diplomatica-de-abdo-benitez-a-nicolas-maduro-en-mexico/> (accessed: 21.02.2022).

<sup>42</sup> Paraguay asume la titularidad pro t mpore del Prosur // Ultima Hora. 27.01.2022. URL: <https://www.ultimahora.com/paraguay-asume-la-titularidad->

функциональности ПРОСУР для Асунсьона, то здесь заметна заинтересованность в обменах лучшими практиками по противостоянию стихийным бедствиям и катастрофам<sup>43</sup>. В наиболее трудном для борьбы с COVID-19 2021 г. парагвайское руководство пыталось использовать встречи ПРОСУР как «рупор» своей риторики за доступность вакцин для слаборазвитых стран. В 2022 г. к Парагваю переходит временное председательство в ПРОСУР. Это позволяет думать, что активная работа по поддержанию актуальности Форума для региональных дел продолжится.

Императив «возвращения МЕРКОСУР к основам», акцентирования его задач как торгового блока, характерный для «Колорадо», был сформулирован еще в президентство Орасио Картеса (2013—2018 гг.)<sup>44</sup>. В настоящее время, как показывают парагвайская повестка в ходе временных председательств в Общем рынке Юга в 2019—2020 гг. и начале 2022 г., концептуальные установки «Плана национального развития: Парагвай—2030»<sup>45</sup>, а также сформулированная МИД Парагвая стратегия «экономической дипломатии»<sup>46</sup>, принципиальное значение имеют два направления развития блока. С одной стороны,

[pro-tempore-del-prosur-n2983891.html](https://www.pro-tempore-del-prosur-n2983891.html) (accessed: 21.02.2022).

<sup>43</sup> Abordan curso acción de Paraguay en PROSUR // Secretaria de Emergencia Nacional. URL: <https://www.sen.gov.py/index.php/noticias/abordan-curso-accion-de-paraguay-en-prosur> (accessed: 21.02.2022).

<sup>44</sup> Gustavo Leite: MERCOSUR debe volver a su origen de integración económica // Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). URL: <http://www.sela.org/es/imprimir/?n=21627> (accessed: 21.02.2022).

<sup>45</sup> Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030 // Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. URL: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-paraguay-2030> (accessed: 20.02.2022).

<sup>46</sup> Cancillería y STP presentan lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2030 que orientarán la política diplomática y consular // Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay. 08.07.2020. URL: <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/cancilleria-y-stp-presentan-lineamientos-y-objetivos-del-plan-nacional-de-desarrollo-2030-que-orientaran-la-politica-diplomatica> (accessed: 21.02.2022).

Асунсьон хочет таможенного «разоружения» и раскрытия МЕРКОСУР Тихоокеанскому альянсу, ЕС, евразийским игрокам, потому что это благоприятно скажется на выводе парагвайской сельскохозяйственной продукции на внешние рынки и росте доступности импорта потребительских и технологичных товаров. С другой стороны, он заинтересован в сохранении производственной интеграции и институтов, таких как Foset, поскольку они решают задачу сглаживания асимметричных отношений с соседями и поддерживают модернизацию страны и развитие ее инфраструктуры.

В настоящее время вопрос о будущем пути МЕРКОСУР столкнул фактически всех его членов, и идеи парагвайского правительства ставят страну, по большому счету, в положение единственного компромиссного игрока, который, в то же время не обладая большим политическим весом в регионе, вынужден лавировать между своими и чужими интересами. Так, будучи близким к взглядам экономических либералов Ж. Болсонару в Бразилии и Луиса Лакалье Поу в Уругвае, правительство М. Абдо Бенитеса поддерживает идею снижения единого внешнего тарифа и всемерного развития внешних связей блока. Однако оно не готово рисковать целостностью Общего рынка, как и принципом консенсуса при принятии решений<sup>47</sup>, что сближает его с Аргентиной А. Фернандеса.

В отношении избранной Уругваем тактики сепаратных переговоров о зоне свободной торговли с КНР Асунсьон занимает уклончивую позицию: он не отвергает важность контактов с Китаем и при этом настаивает на блоковом принципе переговоров. Очевидно, что в то время, как бизнес оказывает на деятелей «Колорадо» давление в пользу расширения и формализации связей с Китаем, политики намерены оттягивать решение как можно дольше, не желая ставить под угрозу контакты с Тайванем и благосклонность США,

<sup>47</sup> Mario Abdo: “Somos 4 miembros. No queremos un Mercosur de 3 o 2 países” // La Nación. 08.07.2021. URL: <https://www.lanacion.com.py/politica/2021/07/08/mario-abdo-somos-4-miembros-no-queremos-un-mercosur-de-3-o-2-paises/> (accessed: 21.02.2022).

а также воспринимая поворот к КНР как под-  
рыв их продемократического кредо. Будущее  
МЕРКОСУР даже как сугубо экономического  
блока — стратегический вопрос для Параг-  
вая, сталкивающий прагматические потреб-  
ности и идеологические мотивы.

### **Правые и латиноамериканский регионализм: некоторые выводы**

Таким образом, правые силы оказались  
ниспровергателями зародившихся в прошлом  
десятилетия смыслов интеграции и авторами  
ряда новых. Ключевое значение при них при-  
обрели акцентирование ценности политиче-  
ской демократии, которую должна защищать  
интеграция, приоритет экономических сюжет-  
тов и перевода регионализма на рельсы раз-  
решения «конкретных проблем», где сегодня  
особую остроту имеет сюжет реагирования на  
COVID-19. Заметна неактуальность форми-  
рующих идентичность замыслов, панлатино-  
американских и панъжноамериканских  
идей, которые, как это было при левопатри-  
отическом подъеме, продвигали бы самостоя-  
тельность и особый путь региона в мире.

Исследованный нами опыт правых в то  
же время показывает, что интеграционные  
процессы являются «нормой» жизни региона  
и идеологии не препятствуют тому, чтобы  
пользоваться интеграцией как ресурсом для  
разрешения стоящих перед государством  
проблем для повышения политических очков  
того или иного правительства. Доказатель-  
ствами универсальности запроса на интегра-  
цию выступают, в частности, скорое создание  
ПРОСУР на месте заблокированного УНАСУР,  
коррекция взгляда бразильского руководства  
на регионализм после отставки Э. Араужу,  
большое внимание, уделяемое интеграции  
парагвайскими лидерами от «Колорадо».

Замечая сохранение запроса на интегра-  
цию в период доминирования правых сил,  
представляется важным учитывать много-  
мерность консенсуса, складывающегося во-  
круг объединительных тенденций. С одной  
стороны, это консенсус политический, и здесь  
немаловажно, что правые лидеры сосущест-  
вуют с весьма влиятельными, пусть и

находящимися в оппозиции, левыми парти-  
ями и силами, которые продвигали и продви-  
гают приоритет интеграционного диалога с  
соседями. С другой стороны, за региональ-  
ную интеграцию выступают сами латиноаме-  
риканские общества<sup>48</sup>, то есть простые избир-  
атели являются сторонниками ее развития.

Что касается фактора политической по-  
ляризации, то его связь с интеграционными  
замыслами правых сил носит противоречи-  
вый характер. С одной стороны, общие про-  
интеграционные установки с акцентами на  
прагматизме создают возможность сглажива-  
ния этого фактора. Однако, с другой стороны,  
подходы правых сил во многом только спо-  
собствуют линиям размежевания в регионе,  
ярким подтверждением чему служит сего-  
дняшнее отношение большинства интеграци-  
онных групп к венесуэльским событиям.

Традиционно процесс развития латино-  
американской интеграции идет по пути  
напластования разных форм, которые рожда-  
ются, угасают и реактуализируются. Пер-  
спективы коррекции внутривенесуэльского  
ландшафта в 2022—2023 гг. по итогам оче-  
редных президентских выборов, наиболее ре-  
льефно просматривающиеся в Бразилии и  
Колумбии, неизбежно окажут влияние на ин-  
теграционные программы стран. Вместе с тем  
мы видим по меньшей мере две причины,  
которые могут указывать на долгосрочное  
значение опытов последнего «правого  
поворота».

Во-первых, на период «правого поворо-  
та» пришла развязка внутривенесуэльского  
конфликта с его весьма тяжелыми для всей  
Латинской Америки международными по-  
следствиями. Поэтому в целом попытки пра-  
вого интеграционного строительства оказа-  
лись тесно связаны с задачей выработки  
и институционального закрепления много-  
стороннего ответа на этот кризис, который

<sup>48</sup> Например, по данным *Latinobarómetro*, в 2020 г.  
около 80 % граждан, опрошенных в 18 странах Лати-  
но-Карибской Америки, выступали в поддержку инте-  
грации своей страны с другими государствами регио-  
на. См.: *A favor o en contra de la integración de su país  
con los otros países de América Latina* // *Corporación  
Latinobarómetro*. URL: [https://www.latinobarometro.org/  
latOnline.jsp](https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp) (accessed: 21.02.2022).

продолжает дестабилизировать регион. Конечно, подходы правых показали свою ангажированность, но сами по себе они поднимают важные вопросы, на которые, очевидно, придется искать ответ будущим руководителям латиноамериканских государств: в какой мере оправдано солидарное политико-дипломатическое давление на Н. Мадуро со стороны регионального сообщества? Могут ли быть эффективны демократические клаузулы многосторонних групп для нормализации ситуации в Венесуэле?

«Намеками» на то, что и возвращающие свое влияние современные левые силы проблематизируют происходящее в Венесуэле, может послужить негативное отношение к властям этой страны, нежелание ассоциировать себя с Н. Мадуро у избранного главы Чили Г. Борича и центральной фигуры в лагере колумбийских левых и претендента на президентское кресло в 2022 г. Густаво Петро. Таким образом, антиболиварианский латиноамериканский консенсус, выстроенный правыми, может оказаться до определенной степени устойчивой реальностью, с которой придется считаться.

Во-вторых, «правый поворот» поставил вопрос о жизнеспособности стратегий, направленных на «очищение» интеграции от

политики, придания ей большей функциональности. Яркий пример дает МЕРКОСУР, которому необходимо перестроиться для адекватного внешнеэкономического позиционирования всех его членов, но при этом не потерять целостности и достигнутых внутренних связей.

Как мы видели, Бразилия при Ж. Болсонару, Парагвай при М. Абдо Бенитесе и Чили при С. Пиньере, продвигающем конвергенцию Общего рынка Юга и Тихоокеанского альянса в духе философии открытого регионализма, подходят к проблеме МЕРКОСУР с разных сторон. От готовности укрепиться в роли объединения, помогающего странам разрешать конкретные задачи, напрямую зависит дальнейшая судьба «заменителя» УНАСУР — ПРОСУР.

Правые в очередной раз обозначили и проблему диалектических отношений между идеологией и прагматизмом в латиноамериканских объединительных инициативах. Они настойчиво апеллировали к прагматически ориентированной интеграции, запрос на которую вырос с истощением наследия «золотого десятилетия» Латинской Америки, но в действительности не могли не строить свои проекты вокруг нового идеологического консенсуса.

Поступила в редакцию / Received: 12.03.2022

Доработана после рецензирования / Revised: 23.05.2022

Принята к публикации / Accepted: 27.06.2022

### Библиографический список

- Аниськевич Н. С. Внешняя политика С. Пиньеры в латиноамериканском регионе // Латинская Америка. 2019. № 5. С. 20—31. <https://doi.org/10.31857/S0044748X0004716-6>
- Борзова А. Ю., Маричева А. И. Кризис региональной интеграции в Южной Америке: предпосылки и причины // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2018. Т. 8, № 6. С. 863—874.
- Еремин А. А. «Разрыв преемственности» латиноамериканского вектора внешней политики США при Д. Трампе и кризис панамериканизма (2017—2020 гг.) // Мировая экономика и международные отношения. 2022. Т. 66, № 5. С. 59—68. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2022-66-5-68-77>
- Кудярова Н. Ю. Возвращение в фарватер привычной политики? // Латинская Америка. 2013. № 10. С. 4—22.
- Окунева Л. С. Президентские выборы 2018 г. в Бразилии: буря и натиск // Латинская Америка. 2018. № 12. С. 22—36. <https://doi.org/10.31857/S0044748X0002313-3>
- Правдюк Д. А. Преимущества и ограничения интеграционной модели Тихоокеанского альянса перед лицом пандемии // Латинская Америка. 2021. № 11. С. 20—32. <https://doi.org/10.31857/S0044748X0017109-8>
- Пятаков А. Н. PROSUR — новый механизм южноамериканской (дез)интеграции? // Латинская Америка. 2020. № 7. С. 15—36. <https://doi.org/10.31857/S0044748X0009859-3>



- Симонова Л. Н., Давыдов В. М., Окунева Л. С., Мартынов Б. Ф., Ивановский З. В., Ермольева Э. Г. и др. Бразилия: смена приоритетов в новом политическом цикле. Москва : Институт Латинской Америки РАН, 2019.
- Хейфец Л. С., Коновалова К. А. Латиноамериканские исследования интеграции: от периферийного капитализма к «Судамекситу» // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2019. Т. 19, № 2. С. 218—233. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2019-19-2-218-233>
- Bartesaghi I. La Alianza del Pacífico: ¿una nueva etapa para el MERCOSUR? // Análisis del Real Instituto Elcano. 2019. No. 109. P. 1—9. URL: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari109-2019-bartesaghi-alianza-del-pacifico-una-nueva-etapa-para-el-mercosur.pdf> (accessed: 20.02.2022).
- Benzi D., Narea M. El regionalismo latinoamericano, más allá de los «pos». El fin de ciclo y los fantasmas globales // Nueva Sociedad. 2018. No. 275. P. 106—120.
- Bobbio N. Derecha e Izquierda. Razones y significados de una distinción política. Madrid : Taurus, 1996.
- Briceño Ruiz J. ¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades // Cuadernos Americanos: Nueva Época. 2017. Vol. 3, no. 161. P. 15—45.
- Caetano G., Pose N. La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales. Notas para el debate // Documentos de Trabajo (Fundación Carolina): Segunda época. 2020. No. 41. P. 1—22.
- Gardini G. L. Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis // Latin American Foreign Policies / ed. by G. L. Gardini, P. Lambert. New York: Palgrave Macmillan, 2011. P. 13—33. [https://doi.org/10.1057/9780230118270\\_2](https://doi.org/10.1057/9780230118270_2)
- Gomes Saraiva M., Granja Hernández L. La Integración Sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatism // Revista Uruguaya de Ciencia Política. 2019. Vol. 28, no. 1. P. 157—182. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.6>
- Jeifets V., Jubran B. M. The Rise and Fall of a Strategic Partnership: Brazilian-Russian Relations within the BRICS Framework // Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations. 2020. Vol. 13, no. 3. P. 310—325. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2020.302>
- Konoválova K. Partido Colorado luchando por el poder en Paraguay del Siglo XXI: Continuidades y cambios // Estudios paraguayos. 2020. Vol. XXXVIII, no. 1. P. 185—208. URL: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/141/1411381008/html/index.html> (accessed: 22.02.2022).
- Pastrana Buelvas E., Castro Alegría R. Auge y Estancamiento de la Alianza del Pacífico // Análisis Carolina. 2020. No. 7. P. 1—20. [https://doi.org/10.33960/AC\\_7.2020](https://doi.org/10.33960/AC_7.2020)
- Pereyra Doval G. ¿Quo Vadis, Brasil? ¿Potencia emergente o golpe de suerte? // Revista del CESLA. International Latin American Studies Review. 2014. No. 17. P. 151—179.
- Riggirozzi P., Tussie D. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America // The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America / ed. by P. Riggirozzi, D. Tussie. Springer Science & Business Media, 2012. P. 1—16. [https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9\\_1](https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9_1)
- Saez Alcántara M. La relación izquierda-derecha en la política latinoamericana // Leviatán: Revista de hechos e ideas. 1991. No. 43—44. P. 73—92.
- Sanahuja J. A., López Burian C. Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional // Revista CIDOB d'Afers Internacionals. 2020. No. 126. P. 41—63. <https://doi.org/10.24241/rcai.2020.126.3.41>
- Serbín A. ¿Atlántico vs. Pacífico?: Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe // ¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Anuario de integración regional de América Latina y el Caribe / ed. by A. Serbín, L. Martínez, H. Ramanzini Junior. Vol. 10. Buenos Aires: CRIES, 2014. P. 15—72.
- Valdivieso A. M. C., Camelo J. A. Z., García R. B. La proyección del gobierno Duque hacia la región y hacia el Pacífico en el marco de la convergencia ideológica de la ola azul y el fin del regionalismo poshegemónico // La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años / ed. by E.P. Buelvas, S. Reith. Bogota: Fundación Konrad Adenauer, CRIES, 2021. P. 269—304.

**Сведения об авторах:** Хейфец Виктор Лазаревич — доктор исторических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета, ведущий научный сотрудник Центра политических исследований Института Латинской Америки РАН; ORCID: 0000-0002-7197-7105; e-mail: jeifets@gmail.com

Коновалова Ксения Александровна — аспирант кафедры теории и истории международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета; ORCID: 0000-0002-9848-0035; e-mail: k.konovalova@spbu.ru




DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-464-477

Research article / Научная статья

## Dynamics and Prospects for China — Latin America Relations from the Perspective of Latin American Scholars

**Raúl Bernal-Meza**  

Arturo Prat University, Iquique, Chile

 bernalmeza@hotmail.com

**Abstract.** The research reveals Latin American academic thought on the relationship between Latin America countries and China. The relevance of the topic is linked to the growing importance and presence of China in the foreign policy of Latin American countries, whose bilateral relations are developing against a backdrop of growing US — China tensions. Today, China is one of the key economic partners of several Latin American countries, as well as implementing a number of infrastructure projects on the continent. This forces Latin America to choose between traditional ties of dependence vis-à-vis Washington and increasing economic and investment cooperation with Beijing. Methodologically the article is based on the study and interpretation of the ideas of Latin American scholars and experts gathered from secondary sources, monographs and academic articles. The author puts forward two hypotheses based on the existence of two conjectures. The first hypothesis is that there is no consensus among Latin American scholars and representatives of research centers about the impact of China's bilateral relations with the countries of the region in the logic of the core-periphery model on the economic development of Latin America. The second hypothesis is that the views of the local academic community have little or even no influence on the decisions Latin American governments make regarding China. The author concludes that at a time when Latin America is going through a crisis cycle of integration processes the region is unable to take a unified position on the issue of assessing China's performance.

**Key words:** Latin America, China, USA, international studies, Latin American studies


**Acknowledgements:** The text is the outcome of the research works in the frame of the Project FONDECYT 1220290.

**For citation:** Bernal-Meza, R. (2022). Dynamics and prospects for China — Latin America relations from the perspective of Latin American scholars. *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 464—477. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-464-477>

## Динамика и перспективы отношений Китая и Латинской Америки в работах латиноамериканских исследователей

**Р. Берналь-Меца**  

Университет Артуро Прага, Икике, Чили

 bernalmeza@hotmail.com

**Аннотация.** Раскрывается проблематика отношений Латинской Америки и Китая с отсылкой к ключевым работам латиноамериканских исследователей. Актуальность темы связана с ростом значимости и присутствия Китая во внешнеполитической деятельности латиноамериканских стран, поскольку отношения

© Bernal-Meza R., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

между КНР и странами региона развиваются на фоне роста американо-китайских противоречий. Сегодня Китай является одним из ключевых экономических партнеров ряда латиноамериканских стран, реализует ряд инфраструктурных проектов на континенте. Это вынуждает Латинскую Америку делать выбор между традиционными связями зависимости от Вашингтона и растущим экономическим и инвестиционным сотрудничеством с Пекином. Методологически исследование базируется на изучении и интерпретации идей латиноамериканских ученых и экспертов, содержащихся во вторичных источниках, монографиях и научных статьях. Автор выдвигает две гипотезы. Первая гипотеза заключается в том, что среди латиноамериканских ученых и представителей исследовательских центров нет единой позиции по вопросу влияния двусторонних отношений КНР со странами региона в логике модели «ядро — периферия» на экономическое развитие Латинской Америки. Вторая гипотеза состоит в том, что оценки местного академического сообщества практически не влияют на принимаемые правительствами латиноамериканских стран решения в отношении Китая. Автор приходит к выводу, что в настоящее время, когда Латинская Америка проходит через кризисный цикл интеграционных процессов, регион не в состоянии занять единую позицию по вопросу оценки деятельности Китая.

**Ключевые слова:** Латинская Америка, Китай, США, международные отношения, латиноамериканистика

**Благодарности:** Статья выполнена в рамках проекта FONDECYT 1220290.

**Для цитирования:** Берналь-Меца Р. Динамика и перспективы отношений Китая и Латинской Америки в работах латиноамериканских исследователей // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 464—477. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-464-477>

## Introduction

The Chinese capitalist model, which is mainly production for export, has stimulated the growth of world economy by creating a virtuoso investment, production and market chains (Li Xing, 2010). Latin America has been drawn into this new dynamic circuit and has become economically indispensable to China, providing food, energy and minerals. In turn, it is a huge import market for Chinese manufactured goods, investment and loans (Li Xing & Christensen, 2012; Bernal-Meza & Li Xing, 2020). Nevertheless, Latin America has undergone a process of primary specialization and re-specialization in its productive structures, within a structure of complementary economic relations (primary exports and manufactured goods), as each part exports to the other the products it specialises in. China has displaced Latin American manufactured exports to third markets and replaced intra-regional exporters, due to its higher productivity. The displacement of trading partners and the dominance achieved by the Chinese economy has also negatively affected integration

processes, replacing most interregional exports (Hiratuka, 2016; Oviedo, 2016).

Given the importance that China has gained for the region, the bilateral relations are a common agenda of economic and political interest for Latin America (Bernal-Meza & Li Xing, 2020; Méndez & Turzi, 2020). There is no denying that China has become an issue of concern to governments, academics and research centers.

The purpose of this article is to examine Latin American scholars and researchers' perceptions of China and its regional influence. To this end, the initial selection of the most widely disseminated and cited publications in academia was done in order to identify commonalities and differences and to assess the impact of these views on Latin American foreign public policy.

## China — Latin America Economic Relations: Evolution and Impacts

Until the last decade of the 20th century, China was an almost unknown actor in Latin

America's economic and political relations. Only Brazil and Chile had Beijing as an important trading partner, and Brazil was the only country that shared an international political interest agenda with China (Bernal-Meza & Quintanar, 2012). Since then, towards the end of the 1980s, Brazil — China relations have been characterized as strategic and South — South relationship (Becard, 2017; Santoro, 2022).

The expression *parceria estratégica* or strategic alliance was applied to this bilateral relationship during the government of Itamar Franco (1992—1995) and since then it has been used by successive governments (Albuquerque, 2013). Despite its vagueness, the term is widely used to indicate the profile acquired or desired in relations with a certain country, and there are various types of *parceria estratégica*, which differ according to the different objectives they intend to achieve (Becard, 2013). As in other countries, the expression *parceria estratégica* became an important idea in Brazil's foreign policy, the intense use is explained by the need for diplomacy to give priority to certain bilateral relationships (Oliveira, 2010; Lessa & Oliveira, 2013, pp. 9—12). This *parceria* constituted China's first close political rapprochement with a Latin American country, even though Chile was the first country in the continental hemisphere to establish diplomatic relations with Beijing in 1971. China has subsequently established strategic alliances with Venezuela, Mexico, Argentina and other countries in the region,<sup>1</sup> signalling a gradual rapprochement with Latin America and deepening bilateral ties.

Over four decades, China has become a key player in the world economy and has consolidated a relationship of economic domination with the region within the *center — periphery* structure, modeled on the type of

international exchange of trade in basic or primary products in exchange for industrial and high-tech products. The Chinese productive model of export production has stimulated the growth of the rest of the world's economies through the creation of a virtuous circuit of investment, production and market (Bernal-Meza & Li Xing, 2020). In the context of the capitalist world-economy, Latin America has been drawn into this new dynamic center (Oviedo, 2014) and has become an economically indispensable region for China, providing food, energy (oil) and minerals. On the other hand, the Latin American region has gradually become an important market for industrial products, investments and loans of Chinese origin.

Currently, China is the main trading partner of Brazil, Chile, Venezuela, Peru, Uruguay and Argentina, the second trading partner of Colombia and the main exporter to Paraguay and Bolivia. The country reached this position in less than thirty years, as the center of a center — periphery structure, specializing our region as an exporter of primary products and commodities and an importer of its industrial goods, equipment, technologies, investments and loans (Bernal-Meza, 2021a, p. 226).

Comparing the production and export structures of Latin American countries, three levels of economic development were observed by the last decades of the 20th century. These are the primary-exporting countries that have remained in this condition since their origins as independent states (Central American countries, Bolivia, Ecuador, Paraguay and partially Peru (until 1960—1970)); countries that were advancing towards industrialization (Chile, Venezuela, Colombia, Uruguay) and the semi-industrialized countries (Brazil, Mexico, Argentina) that were already exporting certain levels of industrial manufacturing.

A process of peripheralization, i.e. a return to the stage of development that was during the substitution process thanks to the development of industrialization (food, clothing, footwear,

<sup>1</sup> How China Ranks Its Partners in LAC // The Inter-American Dialogue. February 3, 2021. URL: <https://www.thedialogue.org/blogs/2021/02/how-china-ranks-its-partners-in-lac/> (accessed: 22.05.2022).

toys and other wooden products, etc.) and which corresponds to the second level mentioned above (countries such as Chile, Colombia, Uruguay, etc.), has begun to coexist with a process of re-peripheralization of these semi-industrial economies due to a return to the specialization of primary production.

The strengthening or reaffirmation of the primary character of the economy, as well as the re-peripheralization process, resulted from the structure of inter-industrial exchange with China during a period that has been developing for thirty years. These were the effects of Chinese economic, industrial and technological development, which contrasted high productivity on the Chinese side with low productivity on the Latin American side. This process has triggered various studies and analyses, which have been reflected in different publications (Guelar, 2013; Sevares, 2015; Moneta & Cesarín, 2016; Dussel Peters, 2016; Pastrana Buelvas & Gehring, 2017; Bernal-Meza & Li Xing, 2020). Both situations, peripheralization and re-peripheralization, underline the contrast between China's high economic development and the difficulties of Latin American countries in reducing their dependence due to their deep technological backwardness, within the framework of international political economy (Bernal-Meza, 2021a, pp. 225—226).

Consequently, this relationship represents a common agenda of economic and political interest for governments and a subject of concern for academics and research centers. In recent years, various studies and research articles of varying quality and analytical depth have been published. Some authors and publications have had an important distribution (Oviedo, 2012a; 2012b; 2014; 2017; da Costa Ferreira & Albuquerque, 2013; Rodríguez Aranda & Shouguo, 2013; Bartesagui, 2015; Bonilla & Milet, 2015; Pini, 2015; Sevares, 2015; 2016; Moneta & Cesarín, 2016; Becard, 2017; Pastrana Buelvas & Gehring, 2017; Bernal-Meza & Li Xing, 2020; Méndez & Turzi, 2020; Bernal-Meza, 2021a; 2021b;

Jaguaribe, 2021; Dussel Peters, 2021). To these should be added other studies produced by Latin American scholars as part of research at ECLAC<sup>2</sup> and research centers, such as the Latin American and Caribbean Academic Network on China, headquartered at the Centre for Sino-Mexican Studies at the Faculty of Economics, National Autonomous University of Mexico (Dussel Peters, 2016) and the Centre for Latin American Studies on China at Andrés Bello University (Chile) (Reyes Matta, 2017).

Analyzing the relations from the present to the starting point of the process of expansion of these economic relations, through the growth of commercial exchange, Latin America experienced a process of “primarization,” that is, the specialization (and re-specialization) of its productive structures, as a consequence of the complementary and harmonious economic relationship, derived from the differences in productivity that sustained both baskets of export goods.

For the Latin American semi-industrialized economies (Brazil, Mexico, Argentina) Chinese international competition has displaced their exports to third markets, including those of the region itself, due to the greater manufacturing and industrial productivity of the Chinese productive structure (Bernal-Meza, 2012; 2021a; 2021b; Beckerman & Moncaut, 2016; Oviedo, 2016). The most important example, given that it concerns inter and intra-industry exchanges between the two most industrialized South American economies (Brazil and Argentina), where Brazil has been Argentina's main trading partner since MERCOSUR was

<sup>2</sup> See: Latin America and the Caribbean and China. Towards a New Era of Economic Cooperation // Economic Commission for Latin America and the Caribbean. May 2015. URL: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38197/S1500388\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38197/S1500388_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (accessed: 22.05.2022); Exploring New Forms of Cooperation between China and Latin America and the Caribbean // Economic Commission for Latin America and the Caribbean. January 19, 2018. URL: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43214/S1701249\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43214/S1701249_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (accessed: 22.05.2022).

created in 1991, and was displaced from that top spot by Sino-Argentine bilateral trade at the end of 2020.<sup>3</sup> In short, China, through its higher productivity — the result of accelerated and constant technological progress — built a structure that evolved according to the classical core-periphery morphology interpreted by R. Prebisch.<sup>4</sup> His theory of deteriorating terms of trade, formulated in 1950, explains the current phenomenon of relations between China and Latin America, highlighting the accelerated process of re-primarization and primarization that leads to a new stage of dependence, reproducing cycles of economic subjugation with the political consequences that Latin America has experienced with other hegemonic powers in the past (Bernal-Meza, 2021b). Similarly, the substitution of trading partners and the dominance achieved by the Chinese economy began to have a negative impact on regional and sub-regional integration processes that sought to develop markets for complementary economies (Beckerman & Moncaut, 2016; Hiratuka, 2016). While not unique, the example of the Brazil — Argentina — China triangular relationship is the most significant in terms of the impact of trade with China, as it has an impact on inter- and intra-industry exchange.

This diagnosis allows us not so much to demonstrate as to expose two hypotheses based on the existence of two conjectures that draw attention to the conclusions of analyses and studies on Latin American-Chinese relations.

---

<sup>3</sup> China desplazó a Brasil como principal socio comercial de la Argentina // *Télam* S.E. 03.06.2020. URL: <https://www.telam.com.ar/notas/202006/471744-argentina-comercio-exterior-brasil-china.html> (accessed: 22.05.2022).

<sup>4</sup> See: Prebisch R. *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems* // Economic Commission for Latin America and the Caribbean. May 15, 1949. URL: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30088/S4900192\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30088/S4900192_en.pdf) (accessed: 22.05.2022); Prebisch R. *Theoretical and Practical Problems of Economic Growth* // Economic Commission for Latin America and the Caribbean. May 16, 1951. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/1474007> (accessed: 22.05.2022).

The first hypothesis states that there is no homogeneous opinion among scholars or research centers, universities or think tanks in Latin American countries about the impact and effects or results (positive or negative) that bilateral relations have on economic development, whether as a result of exchanges between countries or the region as a whole. This was warned about several years ago (Bernal-Meza, 2014), and a subsequent review of the specialist literature has not changed this conjecture. Nevertheless, it seems that the risks and problems that this relationship entails are becoming more widespread, given the huge differences in productivity between economic and production structures.

The second hypothesis holds that there is no clear basis for claiming that the views of academics have influenced or are influencing the perceptions and decisions of government policy towards China. This premise is important because it shows that other social actors have a greater influence on government decisions: in particular the business and export sector, as observed in the case of Chile (Wilhelmy, 2015; Ffrench-Davis, 2018; Bernal-Meza, 2020) and Brazil (Paulino, 2020; Vidigal & Bernal-Meza, 2020).

The case of Colombia has been one of the most significant. According to authors such as Ahumada (1996), Palacios (2001), and Estrada (2005), “*respice pollum*”<sup>5</sup> expresses the natural link that intellectual power elites in Colombia want to maintain with the government in their economic and ideological interests. These were expressed through economic policy (Ahumada, 1996; Estrada, 2005), which subordinated it to foreign policy. The neoliberal ideas of the political elite and what the authors call “technocrats” have shaped public policy in general (Ahumada, 1996; Estrada, 2005) and

---

<sup>5</sup> *Respice polum* (“*Mirar hacia el norte*”; “*Look toward North*”) — the foreign policy paradigm that dominates Colombia’s vision of international relations and, on this basis, has shaped the close relationship between Colombia and the USA since 1920.

have played a crucial role in strengthening ties with the US.

In the Mexican case, Aguilar Rivera (2014) brought together various authors to compile arguments in defense of liberalism to rid the state of the influence of corporate Mexico. The author argues that “while liberalism in many Latin American countries completely receded at the beginning of the second decade of the 21st century, Mexico is undergoing the third liberal moment in its history” (Aguilar Rivera, 2014). In the same book, Aguilar Camín (2014, p. 31) argues that there is not a single large enterprise in the Mexican economy that is not in the hands of monopolies or oligopolies. A study comparing eight countries concluded that business elites exercise *de facto* power over Latin American politics (Bottinelli & Serna, 2018).

The second relevant point is that although in the first phase of disclosure of publications on relations with China, towards the first decade of the 21st century and up to the present, problems arising from the nature or type of structure of China — Latin America economic relations, defined within the Prebisch *core* — *periphery* paradigm and the commercial and financial implications of these relations, formed the most important topic of academic reflection on bilateral international relations in general.

In recent years, since Donald Trump came to power and as a consequence of the tensions and conflicts between China and the US, a new topic of discussion has emerged among scholars, which revolves around the impact that confrontation between the US and China could have on Latin America’s international relations with both powers on the economic, political and military agenda.

### **Heterogeneity or Homogeneity in Latin American Academic Thought on China**

In the first selection of texts, not many authors indicate that there are divergent views

among scholars on Chinese economic and political influence on Latin American countries, on its economic development or on the international economic integration of the region. However, according to some authors, China represents the greatest current challenge for Latin America. Such a position is expressed, for example, by Oviedo (2012a; 2012b; 2016), Guelar (2013), Sevaes (2015), Bernal-Meza (2016a; 2016b; 2016c; 2019b), Mourón, Urdinez and Schenoni (2016), Urdinez, Mourón, Schenoni and Oliveira (2016), Vadell and Ramos (2019), Bernal-Meza and Li Xing (2020), Méndez and Turzi (2020). These authors agree that the structure of economic relations, characterized by a core-periphery model (exchange of primary products for manufactured goods) does not favor the Latin American economic development.

Other authors believe that South America’s growing dependence on China in trade, investment and loans has a negative impact on South American economic integration, especially because Chinese exports are replacing the intermediate industrialisation of Latin American partners. Hiratuka (2016), Dussel Peters (2016), Oviedo (2016), Beckerman and Moncaut (2016) advocate exactly this position. More specifically, China has a negative impact on Brazil’s regional leadership by replicating core-periphery trade relations (Bernal-Meza, 2019b). Authors such as Becard (2017) question the existence of South — South relations between China and Brazil, as there is no symmetry in Brazil — China international relations, and doubt the existence of a true *parceria estratégica* between the two countries (Albuquerque, 2013; Becard, 2017; Santoro, 2022).

These authors contrast with others who see China as an important example of innovation and tradition (Girado, 2017; Reyes Matta, 2017). According to Kuwayama and Rosales (2012, p. 121), China’s leading role in the global economy implies that Latin American and Caribbean countries should seek a strategic

alliance with it, trying to make this relationship a pivot to improve the quality of their international integration.

Other authors mostly highlight the example of China as a model for development (Tzili Apango, 2022) or point to China as a partner that cannot be ignored (Tussie, 2019). There are also some authors who praise China's international role as an actor that promotes soft power policy, facilitates the consolidation of international regimes (Tzili Apango, 2011) and advocates global interdependence (Girado, 2021).

Some scholars emphasise that the Latin American-Chinese relationship may contribute to Latin America's greater autonomy regarding the United States (Bonilla & Milet, 2015). This view is relatively questioned by other authors, although they see a favourable Chinese presence in the region (Legler, Turzi & Tzili Apango, 2020), with the risk that China could lead bilateral forums such as the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) to its advantage (Tzili Apango, 2017). Vadell & Rubiolo (2020) highlight the cooperation that China provided to Latin America during the COVID-19 pandemic and argue that this cooperation was more important than that of the US and the European Union. Finally, there are those who imagine the world according to China's economic and political views (Girado, 2021).

### **Impact of the US — China Tensions**

The problem of tensions between the US and China has grown because of former President Donald Trump's containment policy towards Beijing and the deepening of this strategy by the current administration of Joseph Biden. The conflict has become a new challenge for international relations in Latin America, and although it currently concerns only academics. This issue is being actively addressed by Vera, Defelipe & Castro (2017), de la Balze (2019), Rosales (2019), Schenoni (2019), Fortin, Heine & Ominami (2020; 2021), Actis and Creus

(2021), Bernal-Meza (2021a), Herz, de Almeida Silva and Marcondes (2021), Li Xing and Bernal-Meza (2021). However, it is not clear today whether the issue is a reason for reflection at governmental level or for foreign policy decisions, despite the fact that the regional implications of tensions between the two powers were present in the thinking of Latin American academics as early as the early 2010s (Pecequilo, 2013; Escudé, 2014).

As a political factor, due to the potential for increased autonomy of the region vis-à-vis the US, China has been the subject of interesting analyzes (Bonilla & Milet, 2015; Chávez, 2015; Legler, Turzi & Tzili Apango, 2020). Recent tensions between the two powers have renewed Washington's concerns over spheres of influence, and this has turned the gaze of the United States towards Latin America. The importance of this issue seems to be increasing in relation to the Ukraine conflict. Concern for spheres of economic influence is projected into areas of political and military influence (Bernal-Meza & Li Xing, 2020; Méndez & Turzi, 2020), while interests in global value and supply chains also become hard power factors in the power-sphere relationship (Prieto, Figueredo & Rodríguez, 2017; Bernal-Meza, 2021a).

The perception of Chinese power, as well as the economic, political and financial responses to Russia as a warning to China, contribute to the belief that Beijing will have to face new challenges from the United States and its allies. There is growing confidence that among Beijing's priorities is to secure its supply chain, of which South America is a very important link, as a supplier of energy, minerals (iron) and food, as well as strategic minerals such as copper, lithium and "rare earths," deposits of which lie in Brazil and to a lesser extent in Argentina, and which are accessible via the road system, although not as abundant as in other countries (China, Australia, Myanmar, Russia).

Faced with the risks of a return of pressure for alignment, the reflections of the Latin



American academy have not been significant. Fortin, Heine and Ominami's (2020) proposal for active non-alignment, which differs from the non-alignment promoted by the group of non-aligned countries at the time, attracted the most attention. The proposal aims to present itself as a new foreign policy doctrine, which is joined by a representative circle of the Latin American Academy of International Affairs (Fortin, Heine & Ominami, 2021). This view contrasts with that of authors such as Girado (2021), who foresee a world in which China will dominate, suggesting more convergence between countries and the new power.

For their part, Actis and Creus (2018) drew attention to the fact that both powers are currently the only ones capable of disseminating and supporting strategic projects leading to bipolarity, but the risks, for example for Latin America, will depend on their stiff or distended nature. According to these authors: "For Latin American countries, which have historically had to adapt to an international environment that is given to them and have been able to do little to modify it, it is essential to have precise interpretations of the international order to maximize opportunities and reduce their threats" (Actis & Creus, 2018, p. 14). In this sense, according to Castañeda (2021), active non-alignment would make Latin America a more present and dynamic actor on the international stage and would avoid the risk that either of the two powers — the United States or China — would see the region as an actor closer to one or the other.

### **Latin America and the US — China Conflict**

Assumptions that the US — China conflict will have no consequences for Latin America are far from being true. The point here lies in the return of concerns about the establishment of spheres of influence, which seemed to be a thing of the past for the US after the collapse of the USSR and the end of the Cold War.

D. Trump has pressured several governments (Brazil, Chile, Ecuador, Panama, the Dominican Republic) not to implement Chinese 5G networks,<sup>6</sup> to decouple their presence in Chinese value chains (Li Xing & Bernal-Meza, 2021) and to "discourage" the Chilean fibre-optic cable project that was to link Valparaiso with Shanghai.<sup>7</sup> During his presidential campaign in 2020, Joseph Biden proposed an international alliance of democracies to protect and promote democratic governments and defend human rights,<sup>8</sup> formulated to confront the Chinese challenge. Obviously, this strategy would expose Latin America to pressure and intervention from the US government and some of its allies, such as the European Union, as democracy and human rights are not values that dominate the Latin American political scene.

To avoid the dilemma of choosing between the hegemonic power of the hemisphere represented by the US and the increasingly dominant economic power of China, Fortin, Heine and Ominami (2020) suggested that the region should stick to active non-alignment. But such a policy requires political convergence based on strong ties of integration and regional governance, which is currently far from possible. It has to be recognized that Latin America is more fragmented than ever, and such a strategy seems more like utopia than a viable policy. The serious crisis that intra-Latin American cooperation is undergoing (Silva Flores, Noyola Rodriguez & Kan, 2018; de la

<sup>6</sup> US Announces Expansion of Clean Network to 53 Countries // The Frontier Post. August 5, 2020. URL: <https://thefrontierpost.com/us-announces-expansion-of-clean-network-to-53-countries/> (accessed: 22.05.2022).

<sup>7</sup> Chile Picks Japan's Trans-Pacific Cable Route in Snub to China // Nikkei Asia. July 29, 2020. URL: <https://asia.nikkei.com/Business/Telecommunication/Chile-picks-japan-s-trans-pacific-cable-route-in-snub-to-china> (accessed: 22.05.2022).

<sup>8</sup> Summit for Democracy Summary of Proceedings // The White House. December 23, 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/23/summit-for-democracy-summary-of-proceedings/> (accessed: 22.05.2022).

Torre & Grabendorff, 2020) makes it impossible to coordinate strategies in the face of global challenges.

### **Crisis of Latin American Integration**

After more than a decade of dominance of the free market model, the regional and global transformation that took place in the early 21st century has changed the way economic development is understood and the inclusion of regional integration blocs and agreements in the international political economy has modified the position of countries (Briceño-Ruiz & Morales, 2017; Devés & Álvarez, 2020).

At the beginning of this century, the balance of the 'state of affairs' in Latin America from an intra- and extra-regional perspective showed, in a tangible way, that there was a closeness between the Latin American countries. The strong homogeneity of the economic development model, a foreign policy converging with North American liberal internationalism, and good relations with the USA, views on globalization and regionalism, and socio-political and economic crises between 2000 and 2015 all contributed to this. Since the second decade of the 21st century, however, disagreements have emerged over four central issues: the vision of globalization, the degree of economic openness, relations with the US, the paradigm of regionalism and integration. Thus, the countries disagreed on issues on which they had agreed only a decade earlier (Bernal-Meza, 2019a). The countries differed on these policies, and integration entered into a process of great uncertainty.

Latin American regionalism has suffered the consequences of the deployment of post-liberal regionalism (Briceño-Ruiz & Morales, 2017). Latin American countries began unilaterally and without seeking convergence to adopt different political and economic strategies to face the challenges of an international scenario experiencing a crisis of multilateralism and caused by the impact of the COVID-19

epidemic (Bernal-Meza, 2021b; Li Xing & Bernal-Meza, 2021) and their own flaws in development policies. After the abandonment of the import substitution industrialization strategy, the two subsequent strategies, neoliberalism and unilateral opening and open regionalism, led to similar failures. It is in this context that China became increasingly important as an extra-regional actor.

### **Conclusion**

Although the views of Latin American scholars tend to be predominantly critical of the medium- and long-term implications of China — Latin America relations, Latin American governments continue to deepen their economic and financial ties with Beijing. China is an important provider of monetary resources through investments and loans (Oviedo, 2016; 2017; Sevares, 2016; Becard, Lessa & Silveira, 2020; Bernal-Meza & Li Xing, 2020; Dussel Peters, 2021) and provides Latin American countries with a market for their primary exports.

In the context of constant and historical structural deficits in Latin American economies, these reasons take on a particular weight. Furthermore, China does not attach conditions linking economic relations to respect for labor and human rights, while other traditional investors in Latin America, such as the European Union countries, are strongly demanding on these matters.

However, these arguments in favor of economic relations with China run counter to the belief that the growth of economic and trade exchanges between China and Latin America is accompanied by the imposition of economic and political rules, of which China's international trade policy is the carrier. Even though the discourse of Chinese diplomacy is based on pragmatic policies, including South — South cooperation. China's arguments about relations with developing countries coincide with the economic and technical cooperation needs of Latin American countries (Bernal-Meza, 2017).

Predominantly, Latin American businessmen in general. The business elite governments continue to remain closer to liberal economic thought and its social representatives — large economic groups and exercise de facto power in Latin America (Bottinelli & Serna, 2018) and impose its vision on members of the academic world.

Received / Поступила в редакцию: 29.04.2022

Revised / Доработана после рецензирования: 01.06.2022

Accepted / Принята к публикации: 27.06.2022

## References

- Actis, E., & Creus, N. (2018). China y Estados Unidos: Repercusiones mundiales de una nueva bipolaridad. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(3), 8—14.
- Actis, E., & Creus, N. (2021). La competencia EEUU — China y su impacto en América Latina en el mundo post pandemia. In C. Fortin, J. Heine & C. Ominami (Eds.), *El no alineamiento activo y América Latina. Una doctrina para el nuevo siglo* (pp. 100—114). Santiago, Chile: Catalonia.
- Aguilar Camín, H. (2014). El liberalismo mexicano hoy. In J. A. Aguilar Rivera (Coord.), *La fronda liberal: La reinención del liberalismo en México (1990—2014)* (pp. 23—34). México: Taurus.
- Aguilar Rivera, J. A. (Coord.). (2014). *La fronda liberal: la reinención del liberalismo en México (1990—2014)*. México: Taurus.
- Ahumada, C. (1996). *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. Santafé de Bogotá: Áncora Editores.
- Albuquerque, J. (2013). Negocios da China: As três dimensões da parceria estratégica Brasil — China. In L. da Costa Ferreira & J. A. G. Albuquerque (Eds.), *China & Brasil: Desafios e oportunidades* (pp. 67—89). São Paulo: Annablume.
- Bartesagui, I. (2015). La política exterior de China desde la perspectiva e intereses de América Latina. In L. de la Rosa, I. Raquel & J. C. Gachúz Maya (Eds.), *Política exterior China: relaciones regionales y cooperación y cooperacin* (pp. 245—278). Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Becard, D. (2013). Parcerias estratégicas nas relações internacionais: Uma análise conceitual. In A. Lessa & H. Oliveira (Eds.), *Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais* (Vol. 1, pp. 37—65). Belo Horizonte: Fino Traço.
- Becard, D. (2017). China y Brasil: ¿modelo de relaciones Sur — Sur. In E. Pastrana Buelvas & H. Gehring (Eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 387—408). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana & Konrad Adenauer Stiftung.
- Becard, D. R., Lessa, A. C., & Silveira, L. U. (2020). One step closer: The politics and the economics of China's strategy in Brazil and the case of the electric power sector. In R. Bernal-Meza & Xing Li (Eds.), *China — Latin America relations in the 21st century: The dual complexities of opportunities and challenges* (pp. 55—81). Basingstoke: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-35614-9\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-35614-9_3)
- Beckerman, M., & Moncaut, N. (2016). Las relaciones entre China y América Latina. ¿hacia la desestructuración de los sistemas productivos de la región? In C. J. Moneta & S. M. Cesarín (Eds.), *La tentación pragmática: China — Argentina / América Latina: Lo actual, lo próximo y lo distante* (pp. 185—202). Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Bernal-Meza, R. (2014). La heterogeneidad de la imagen de China en la política exterior latinoamericana. Perspectivas para la concertación de políticas. *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, (14), 113—134.
- Bernal-Meza, R. (2016a). China and Latin America relations: The win-win rhetoric. *Journal of China and International Relations*, (Special Issue), 27—43. <https://doi.org/10.5278/ojs.jcir.v4i2.1588>
- Bernal-Meza, R. (2016b). China y América Latina: De la oportunidad al desafío. *Revista tempo do mundo*, 2(2), 63—78.
- Bernal-Meza, R. (2012). China y la configuración del nuevo orden internacional: las relaciones China — MERCOSUR y Chile. In R. Bernal-Meza, S. V. Quintanar (Eds.), *Regionalismo y Orden Mundial: Suramérica, Europa, China* (pp. 55—114). Buenos Aires: Nuevo Hacer, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

- Bernal-Meza, R. (2020). Alianza del Pacífico: desafíos y enfrentamientos desde las visiones y el pensamiento de política exterior de América Latina. In S. T. Álvarez, I. C. Batalla (Eds.), *VI Jornadas de investigación en Humanidades: Homenaje a Cecilia Borel* (Vol. 28, pp. 1570—1576). Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur. Edions.
- Bernal-Meza, R. (2016c). Las relaciones entre China y América Latina y la retórica “ganadores-ganadores”. In C. J. Moneta & S. M. Cesarín (Eds.), *La tentación pragmática: China — Argentina / América Latina: Lo actual, lo próximo y lo distante* (pp. 25—51). Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Bernal-Meza, R. (2017). China en América Latina. Política exterior, discurso y fundamentos: Diplomacia pública y percepciones en la región. In E. Pastrana Buelvas & H. Gehring (Eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 171—187). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana & Konrad Adenauer Stiftung.
- Bernal-Meza, R. (2019a). América Latina frente a un cambio de época. *Si Somos Americanos*, 19(1), 85—109. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482019000100085>
- Bernal-Meza, R. (2019b). Brazil as an emerging power: The impact of international and internal deteriorational effects on the BRICS. In Xing Li (Ed.), *The international political economy of the BRICS* (pp. 118—134). London, New York: Routledge.
- Bernal-Meza, R. (2021a). América Latina e a nova relação centro — periferia com a China. A reestruturação da economia mundial. *Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia*, 56(11), 223—246. <https://doi.org/10.18055/Finis21087>
- Bernal-Meza, R. (2021b). COVID-19, tensiones entre China y Estados Unidos, y crisis del multilateralismo: Repercusiones para América Latina. *Foro Internacional*, 61(2), 259—297. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i2.2831>
- Bernal-Meza, R., & Li, Xing. (Eds.). (2020). *China — Latin America Relations in the 21st Century: The dual complexities of opportunities and challenges*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-35614-9>
- Bernal-Meza, R., & Quintanar, S. (Eds.). (2012). *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China*. Buenos Aires: Nuevo Hacer, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Bonilla, A., & Milet, P. (Eds.). (2015). *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*. San José: Banco de Desarrollo de América Latina, FLACSO. Retrieved from [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa\\_Rica/flacso-cr/20170706043211/pdf\\_1272.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20170706043211/pdf_1272.pdf)
- Bottinelli, E., & Serna, M. (2018). *El poder fáctico de las élites empresariales en la política latinoamericana: Un estudio comparado de ocho países*. Buenos Aires: CLACSO.
- Briceño-Ruiz, J., & Morales, I. (Eds.). (2017). *Post-hegemonic regionalism in the Americas*. London, New York: Routledge.
- Castañeda, J. (2021). América Latina y el no alineamiento activo. In C. Fortin, J. Heine & C. Ominami (Coord.), *El no alineamiento activo y América Latina. Una doctrina para el nuevo siglo* (pp. 193—202). Santiago, Chile: Editorial Catalonia.
- Chávez, N. (2015). América Latina, República Popular China y Estados Unidos: Relaciones continentales estratégicas. In A. Bonilla & P. Milet (Eds.), *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales* (pp. 75—105). San José: Banco de Desarrollo de América Latina, FLACSO.
- Da Costa Ferreira, L., & Albuquerque, J. A. G. (Eds.). (2013). *China & Brasil: Desafios e oportunidades*. São Paulo: Annablume.
- De la Balze, F. A. M. (2019). La lucha por la hegemonía mundial (Estados Unidos, China y Argentina). *Estudios Internacionales (Santiago)*, 51(194), 195—209. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2019.55738>
- De la Torre, C. P., & Grabendorff, W. (2020). Crisis y perspectivas de la gobernanza y la seguridad regional en América Latina. *Pensamiento Propio*, (51), 267—277.
- Devés, E., & Álvarez, S. (Eds.). (2020). *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano*. Santiago de Chile: Ariadna Ediciones.
- Dussel Peters, E. (2021). Latin America’s current socioeconomic relationship with China: Conditions and challenges. The case for China’s overseas foreign direct investment in Latin America. In T. Kellner & S. Wintgens (Eds.), *China — Latin America and the Caribbean: Assessment and outlook* (pp. 26—43). London, New York: Routledge.

- Dussel Peters, E. (Coord.). (2016). *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China. ¿Integración o desintegración regional?* México, D.F.: Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China; Universidad Nacional Autónoma de México; Unión de Universidades de América Latina y El Caribe; Centro de Estudios China — México.
- Escudé, C. (2014). China y Estados Unidos frente a América Latina. *Horizontes Latinoamericanos*, 2(1), 65—78.
- Estrada, J. (2005). Elites intelectuales y producción de política económica en Colombia. In J. E. Álvarez (Ed.), *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina* (pp. 259—320). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ffrench-Davis, R. (2018). *Reformas económicas en Chile, 1973—2017: Teoliberalismo, crecimiento con equidad e inclusión*. Santiago de Chile: Taurus.
- Fortin, C., Heine, J., & Ominami, C. (2020). Latinoamérica: To alineamiento y la segunda Guerra Fría. *Foreign Affairs: Latinoamérica*, 20(3), 107—115.
- Fortin, C., Heine, J., & Ominami, C. (Coords.). (2021). El no alineamiento activo y América Latina. Una doctrina para el nuevo siglo. Santiago, Chile: Editorial Catalonia.
- Girado, G. (2017). *Cómo hicieron los Chinos? Algunas de las causas del gran desarrollo del gigante asiático*. Buenos Aires: Astrea.
- Girado, G. (2021). *Un mundo made in China*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Guelar, D. (2013). *La invasión silenciosa. El desembarco chino en América del Sur*. Buenos Aires: Debate.
- Herz, M., de Almeida Silva, A. R., & Marcondes, D. (2021). La disputa China — Estados Unidos y la seguridad en América Latina. In C. Fortin, J. Heine & C. Ominami (Coords.), *El no alineamiento activo y América Latina. Una doctrina para el nuevo siglo* (pp. 133—150). Santiago, Chile: Editorial Catalonia.
- Hiratuka, C. (2016). Impactos de China sobre el proceso de integración regional de Mercosur. In E. Dussel Peters (Coord.), *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China. ¿Integración o desintegración regional?* (pp. 195—243). México, D.F.: Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China; Universidad Nacional Autónoma de México; Unión de Universidades de América Latina y El Caribe; Centro de Estudios China — México.
- Jaguaribe, A. (2021). *Brasil China: Ensaio 2002—2021*. Rio de Janeiro: CEBRI. Retrieved from [https://cebri.org/media/docs/Anna\\_Jaguaribe-Brasil-China.pdf](https://cebri.org/media/docs/Anna_Jaguaribe-Brasil-China.pdf)
- Kuwayama, M., & Rosales, O. (2012). *China y América Latina y el Caribe Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Legler, T., Turzi, M., & Tzili Apango, E. (2020). Advancing autonomy? Chinese influence on regional governance in Latin America. In R. Bernal-Meza & Xing Li (Eds.), *China — Latin America relations in the 21st century: The dual complexities of opportunities and challenges* (pp. 27—53). Basingstoke: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-35614-9\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-030-35614-9_2)
- Lessa, A., & Oliveira, H. (Eds.). (2013). *Parcerias estratégicas do Brasil: Os significados e as experiências tradicionais*. Vol. 1. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Li, Xing, & Bernal-Meza, R. (2021). China —US rivalry: A new Cold War or capitalism's intra-core competition? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(1), e010, 1—20. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202100110>
- Li, Xing, & Christensen, S. F. (Eds.). (2012). *The rise of China. The impact on semi-periphery and periphery countries*. Aalborg: Aalborg University Press.
- Li, Xing. (2010). *The rise of China and the capitalist world order*. London: Routledge.
- Méndez, Á., & Turzi, M. (2020). The political economy of China — Latin America relations: The AIIB membership. Basingstoke: Palgrave Pivot. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-33451-2>
- Moneta, C. J., & Cesarín, S. M. (Eds.). (2016). *La tentación pragmática: China — Argentina / América Latina: Lo actual, lo próximo y lo distante*. Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Mourón, F., Urdinez, F., & Schenoni, L. L. (2016). Sin espacio para todos: China y la competencia por el Sur. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (114), 17—39. <https://doi.org/10.24241/rcai.2016.114.3.17>
- Oliveira, H. (2010). Brasil e China: Uma nova aliança não escrita? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(2), 88—105. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000200005>

- Oviedo, E. D. (2012a). The struggle for modernization and Sino-Latin American economic relations. In Xing Li & S. F. Christensen (Eds.), *The rise of China. The impact on semi-periphery and periphery countries* (pp. 103—131). Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Oviedo, E. D. (2012b). Puja de modernizaciones y relaciones económicas chino-latinoamericanas en un mundo en crisis. In R. Bernal-Meza & S. V. Quintanar (Eds.), *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China* (pp. 115—155). Buenos Aires: Nuevohacer and Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Oviedo, E. D. (2014). Principales variables para el estudio de las relaciones entre Brasil y China. In R. Bernal-Meza & L. Bizzozero (Eds.), *La política internacional de Brasil: De la región al mundo* (pp. 143—166). Montevideo: Ediciones Cruz del Sur and Universidad de la República.
- Oviedo, E. D. (2016). Déficit comercial, desequilibrio financiero e inicio de la dependencia argentina del capital chino. In C. J. Moneta & S. M. Cesarín (Eds.), *La tentación pragmática. China — Argentina / América Latina: Lo actual, lo próximo y lo distante* (pp. 273—298). Sáenz Peña: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Oviedo, E. D. (Ed.). (2017). *Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina: Análisis general y estudio de casos*. Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Palacios, M. (2001). *De populistas, mandarines y violencias. Luchas por el poder*. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial.
- Pastrana Buelvas, E., & Gehring, H. (Eds.). (2017). *La proyección de China en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana & Konrad Adenauer Stiftung.
- Paulino, L. A. (2020). Las relaciones Brasil — China en el siglo XXI. *Revista Relaciones Internacionales*, 29(59), 156—180. <https://doi.org/10.24215/23142766e111>
- Pecequilo, C. S. (2013). A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: O Brasil, os Estados Unidos e a China. *Carta internacional. Carta Internacional*, 8(2), 100—115.
- Pini, A. (2015). A Crescente presença chinesa na América Latina: Desafios ao Brasil. *Boletim de Economia e Política Internacional*, (21), 21—31.
- Prieto, G., Figueredo, A., & Rodríguez, L. (2017). El comercio de China con América Latina: Panorama de reprimización. In E. Pastrana Buelvas & H. Gehring (Eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 219—265). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana & Konrad Adenauer Stiftung.
- Reyes Matta, F. (2017). *China. Innovación y tradición: Nuevas relaciones de estado — mercado — sociedad*. Santiago, Chile: Universidad Andrés Bello; RIL Editores.
- Rodríguez Aranda, I., & Shouguo, Y. (Eds.). (2013). *La diplomacia política de China en América Latina: Lecciones para Chile*. Santiago, Chile: RIL Editores.
- Rosales, O. (2019). El conflicto US — China: Una nueva fase de la globalización. *Estudios Internacionales (Santiago)*, 51(192), 97—126. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2019.52820>
- Santoro, M. (2022). *Brazil — China relations in the 21st century. The making of a strategic partnership*. Singapore: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-981-19-0353-3>
- Schenoni, L. (2019). Bipolarity or hegemony? Latin America's dilemma for the 21st century. *E-International Relations*. Retrieved from <https://www.e-ir.info/pdf/77803>
- Sevares, J. (2015). *China un socio imperial para Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Edhasa.
- Sevares, J. (2016). Préstamos e inversiones de China en América Latina. In C. J. Moneta & S. M. Cesarín (Eds.), *La tentación pragmática. China — Argentina / América Latina: Lo actual, lo próximo y lo distante* (pp. 247—270). Sáenz Peña: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Silva Flores, C., Noyola Rodríguez, A., & Kan, J. (Coords.). (2018). *América Latina: Una integración regional fragmentada y sin rumbo*. Buenos Aires: CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvn96f4f>
- Tussie, D. (2019). La reconfiguración global: Su capítulo en vivo para América Latina. In J. A. Borbón (Ed.), *América Latina frente a la reconfiguración global* (pp. 107—119). San José: Banco de Desarrollo de América Latina, FLACSO.
- Tzili Apango, E. (2011). De la estrategia del encanto a la potencia civil: El poder suave de China y la Unión Europea. *Estudios Internacionales*, 44(170), 55—79. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2011.19426>
- Tzili Apango, E. (2017). Antecedentes y proyecciones del Foro China — CELAC y su influencia en la dinámica hemisférica. In E. Pastrana Buelvas & H. Gehring (Eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 145—169). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana & Konrad Adenauer Stiftung.

- Tzili Apango, E. (2022). La geopolítica formal de la Iniciativa de la Franja y la Ruta como Bien Público Global. *Anuario Asia Pacífico El Colegio de México*, 1—20. <https://doi.org/10.24201/aap.2022.343>
- Urdínez, F., Mourón, F., Schenoni, L. L., & Oliveira, A. J. (2016). Chinese economic statecraft and US hegemony: An empirical analysis, 2003—2014. *Latin American Politics and Society*, 58(4), 3—30. <https://doi.org/10.1111/laps.12000>
- Vadell, J., & Ramos, L. (2019). The role of declining Brazil and ascending China into the BRICS initiative. In Xing Li (Ed.), *The international political economy of the BRICS* (pp. 75—94). London: Routledge.
- Vadell, J., & Rubiolo, F. (2020). China y la economía política de la pandemia en América Latina y el Caribe en la conturbada geopolítica del siglo XXI (Ensayo). *Temas y Debates*, (40), 43—50. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i0.481>
- Vera, D., Defelipe, C., & Castro, R. (2017). La estrategia de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe: ¿un instrumento de la contención a China? In E. Pastrana Buelvas & H. Gehring (Eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 471—501). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana & Konrad Adenauer Stiftung.
- Vidigal, C. E., & Bernal-Meza, R. (2020). Bolsonaro versus Rio Branco: Transição hegemônica, América do Sul e política externa. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2), 11—26. <https://doi.org/10.18359/ries.4673>
- Wilhelmy, M. (2015). Los empresarios y la política exterior. In M. A. Rouxel & C. R. Orellana (Eds.), *La política exterior de Chile. Del aislamiento a la integración global 1990—2009* (Vol. 2, pp. 57—78). Santiago, Chile: RIL Editores.

**About the author:** *Bernal-Meza Raúl* — PhD (International Relations), Researcher, INTE, Arturo Prat University, Chile; ORCID: 0000-0003-3546-6137; e-mail: [bernalmeza@hotmail.com](mailto:bernalmeza@hotmail.com)

DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-478-494

Research article / Научная статья

## Latin America in/and the AIIB: A Constructivist Analysis

Mariano Turzi<sup>1</sup>, Álvaro Mendez<sup>2,3</sup><sup>1</sup>UCA–UCEMA, Buenos Aires, Argentina<sup>2</sup>ESIC University, Madrid, Spain<sup>3</sup>London School of Economics and Political Science, London, United Kingdom

marianoturzi@uca.edu.ar

**Abstract.** This research focuses on the relationship between Latin America and China. The authors try to answer the question of why the countries of the region have been passive in the context of their interaction with the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). The relevance of the topic stems from the gradual increase in China's importance and presence in the Latin American region. Today, China is one of the key economic partners of several Latin American countries. To date, however, countries in the region have not been very active in their engagement with the AIIB, despite the existence of specific material incentives. Methodologically, the study is based on a constructivist approach. According to the authors, alternative paradigms of international relations, such as liberalism and realism, fail to explain the paradox of stubborn inaction by the countries of the region. This is due to the fact that the historically rooted and culturally bound procedural nature of international relations allows constructivism to uncover the individual facts that led to this result. The authors conclude that governments in the Latin American region have “constructed” between themselves quite a few customary modes of behaviour which debilitate their demonstrated capacity for agency in international affairs. This has created a vacuum of effective strategy in relations with China in the region. Moreover, this pattern of engagement is not limited to China and is evident in the relations of regional countries with the US and other extra-regional powers.

**Key words:** Latin America, agency, constructivism, United States, China

**For citation:** Turzi, M., & Mendez, Á. (2022). Latin America in/and the AIIB: A constructivist analysis. *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 478—494. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-478-494>

## Латинская Америка и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций: конструктивистский анализ

М. Турци<sup>1</sup>, А. Мендес<sup>2,3</sup><sup>1</sup>Университет Центра макроэкономических исследований, Буэнос-Айрес, Аргентина<sup>2</sup>Университет ESIC, Мадрид, Испания<sup>3</sup>Лондонская школа экономики и политических наук, Лондон, Великобритания

marianoturzi@uca.edu.ar

**Аннотация.** Рассматриваются взаимоотношения между Латинской Америкой и Китаем. Авторы пытаются ответить на вопрос, почему страны региона проявляют пассивность в контексте их взаимодействия с таким проектом, как Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ). Актуальность темы обусловлена постепенным ростом значимости и присутствия Китая в Латинамериканском регионе. Китай является

© Turzi M., Mendez Á., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>



одним из ключевых экономических партнеров ряда латиноамериканских стран. Однако страны региона не проявляют особой активности в своем взаимодействии с АБИИ, несмотря на наличие конкретных материальных стимулов. Методологически исследование базируется на использовании конструктивистского подхода. По мнению авторов, альтернативные парадигмы международных отношений, такие как либерализм и реализм, не в состоянии объяснить парадокс упорного бездействия латиноамериканских стран. Это объясняется тем, что исторически укоренившийся и культурно связанный процессуальный характер международных отношений позволяет конструктивизму раскрыть отдельные факты, которые привели к подобному результату. Авторы приходят к выводу, что правительства латиноамериканских стран «сконструировали» между собой довольно много привычных моделей поведения, которые ослабляют их способность к агентности в международных делах. В результате образовался вакуум эффективной стратегии в отношениях с Китаем в регионе. Более того, такая модель взаимодействия не ограничивается только Китаем и проявляется в отношениях стран региона с США и другими внерегиональными державами.

**Ключевые слова:** Латинская Америка, агентность, конструктивизм, США, Китай

**Для цитирования:** Турци М., Мендес А. Латинская Америка и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций: конструктивистский анализ // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 478—494. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-478-494>

## Introduction

The classical schools of thought in international relations look foremost and sometimes exclusively to the external material world for the causes of how states act in foreign affairs, and why (Lantis & Beasley, 2018; Waltz, 1979). This one-sided view of the world, which leaves the invisibles and intangibles of human consciousness out of account, has been called by Arnold Wolfers the “billiard balls” model, in that “every state represents a closed, impermeable, and sovereign unit, completely separated from all other states” (Wolfers, 1962, p. 19). Such a model, however, leaves unaccountable the paradox of behaviours like LAC’s (Latin American and Caribbean) non-engagement with the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), despite the many material incentives it has to engage. We need to understand better what is happening inside “black box” of the billiard ball, and how an invisible hand or “agent [is] moving the balls around the table” (Houghton, 2018, p. 224). This entails investigating *agency* and its immaterial determinants, the “role of ideas, norms, knowledge, culture, and argument in politics, stressing... the role of collectively held or ‘intersubjective’ ideas and understandings on social life” (Finnemore & Sikkink, 2001, p. 392).

Mental factors prove indispensable for comparing the different (or similar) foreign policy actions or inactions of groups of countries that possess similar (or different) material endowments, when the latter are exposed as inconclusive or insufficiently explanatory. Such are the prospective members of the AIIB belonging to LAC region.<sup>1</sup> But using constructivism, researchers get to “go inside states, [and observe the] societal-level normative and ideational forces” which shape foreign policy (Kaarbo, 2015, p. 199; Katzenstein, Keohane & Krasner, 1999). Constructivism cracks open the black box to give us a peek into the invisible causal nexus inside. In this study our task shall be to look through the constructivist prism to understand the relations between countries in Latin America and the AIIB, in particular the apparent inability or unwillingness to pay-in petty sums of capital in most cases, to fulfil their pledges to the AIIB despite how vital functional membership may be to remedy one of the region’s worst defects — the

<sup>1</sup> At the time of publication, six countries from LAC have completed their AIIB full membership: Ecuador, Uruguay, Brazil, Argentina, Chile and Peru. Only Ecuador and Uruguay did so in a timely fashion. Venezuela and Bolivia have been prospective members since 2017 and have shown little progress in completing their membership.

dearth of infrastructural connectivity (Mendez & Turzi, 2020).

### Foundations of Constructivism

The significance of constructivist processes in foreign policy was first noted by Robert Keohane, who at first called it the “reflective approach” (Keohane, 1988, p. 379). Mainstream readings tend to assume that the paradigm does not rise to the dignity of a theory but is only a method of research (Checkel, 1998, p. 325), an “approach”; — an “empty vessel that merely specifies a social ontology without... specifying which social relationships it is concerned with” (Flockhart, 2016, p. 81). It is beyond the scope of this work to debate whether constructivism is a proper IR theory or not. Just as a method it offers unrivalled advantages, making it possible “to theorize about matters that seem to be unrelated because the concepts and propositions normally used to talk about such matters are also unrelated” (Onuf, 1998, p. 58).

Constructivism has been in use for decades as an analytic framework alternative to the established paradigms of International Relations. Despite its proliferation in the literature, in its abstraction it is inaccessible to “many scholars and students [who] find it difficult to grapple with” (Houghton, 2018, p. 225). The following five core assumptions of constructivism are offered as a way to simplify the concept by reducing it to its elements, which are ideas, identity, agency, social facts, and self-fulfilment. To further aid comprehension, these elements have been arranged in “causative order”; that is, ideas form the matrix from which identity springs. Identity is a special class of ideas which *condition* agency. Agency in turn, especially collective agency, but sometimes also individual if it is creative or entrepreneurial, yields social or “institutional” facts. These facts are consolidated or “locked-in” by their self-fulfilling effects on behaviour. The reader

should note well that Agency, the constructivist keystone, stands at the centre of this scheme, binding it together. It follows that ideas and identity are the “inputs” to agency, while social facts and their self-fulfillingness are its “outputs.”

### Five Core Constructivist Assumptions

#### *First: “Ideas matter”*

The first and probably most primordial assumption shared by constructivists is that ideas are fundamental causes of actions and events. Ideas are will-o’-the-wisps that are easily discounted as unstorable, uncountable, immeasurable; nevertheless, although “[f]orce may be *how* international affairs are waged; ideas are *why*. Consequently, any study of international affairs must start with a study of ideas” (Brands, 2003, p. 1; Graebner, 1964). Ideas are beliefs held by agents, and beliefs make up their motives and the rules of thumb for action. This world of ideas is “critically important, as they construct (constitute) both identities and interests — hence the constructivist slogan ‘ideas matter’ — and within this emphasis there is a particular focus on collective ideas and norms” (Houghton, 2007, p. 29). One may say, ideas are the “floorplan” out of which reality is socially constructed; subject, however, to the limits imposed on human reality by the “timber” of brute facts.

The conjecture that ideas matter in foreign policy-making and international relations was first broached by Goldstein and Keohane (1993b). But this is rooted in earlier work evaluating the belief systems of individual agents (Bronfenbrenner, 1961; Holsti, 1962; Osgood, 1966; Holsti, 1967; Finlay, Holsti & Fagen, 1967; Stoessinger, 1967; Gamson & Modigliani, 1971). Some scholars argue that “belief systems are ‘ideas’... and therefore the question has never been whether ideas ‘matter,’ but rather... whose ideas [matter]” (Sullivan, 2001, p. 31).

Constructivists have noted that, for better or worse, elites in both the private and public sectors are the most important, maybe the only important actors. The ideas they are prepossessed-of are the ones to shape how the communities they lead will act in the international system. To explain their conduct of foreign affairs, it is necessary to investigate what they believe (Grieco, Ikenberry & Mastanduno, 2015, p. 93). Ideas serve two political purposes: first, as “hooks: competing elites seize on popular ideas to propagate and to legitimize their interests, but the ideas themselves do not play a causal role” (Goldstein & Keohane, 1993a, p. 4; Berger & Luckmann, 1967). As hooks, popular ideas are expropriated “to justify actions that were motivated by considerations of wealth and power, not by visions of justice and truth” (Krasner, 1993, p. 257). But the flip side and second purpose ideas can serve is to “often exert major [presumably legitimate] impact on policy” (Goldstein & Keohane, 1993a, p. 26; Sikkink, 1993).

#### *“Ideas Matter” in Latin America*

The relevance of this constructivist assumption in Latin America is particularly important as the elites are certainly the group leading the foreign policy making process (FPMP). The two political purposes of ideas identified by Goldstein and Keohane (1993a) have been documented in the literature and can also be observed in the behaviour of policymakers throughout the region. As *hooks* ideas are used by “Latin American political elites [who have not been] eager to extend rights and liberties to all their fellow citizens, or even most of them” (Weeks, 2015, p. 21); they then become instruments “to maintain [elites’] dominance within societies” (Best, 2008, p. 53). This is not a new development and goes back to the beginning of these republics when the independence leaders, or founding fathers of the region such as Bolivar, San Martin, and O’Higgins,

produced constitutions that were democratic in theory, but elitist and authoritarian in practice. Most of these constitutions “had the familiar three-part division of powers, but [they] gave vast authority to the executive, carefully circumscribed the powers of congress and courts, and enshrined corporate privilege in the only groups deemed capable of governing and holding society together” (Wiarda, 1995, p. 178).

The second purpose of ideas, as argued by Goldstein and Keohane, finds equal resonance in Latin America, where elites have undue influence over the FPMP, particularly the business elites. As a result, in Latin America “elite ideas matter,” and these are “more likely to become entrenched in sectors of great interest for business elites” (Dargent, 2015, p. 32), which end up capturing the foreign policy process in the region and advancing elite interests. This idea stems from the *capture theory* that public agency is “ beholden to those interests in [*sic*] which they have been created to regulate.”<sup>2</sup>

#### **Second: “Identity Matters”**

The second shared constructivist assumption is that identity matters — whatever identity may be. No consensus has ever been found amongst scholars on what identity is and how it affects foreign policy (Vucetic, 2018). We can know some things about it: it emerges from the world of ideas, in particular, those which agents have about themselves. Ideas (or even identities) held by “groups and states are not given or set in stone... [but] shaped by the [prior] identities of the actors” (Grieco, Ikenberry & Mastanduno 2015, p. 93), in the manner of feedback. “[I]dentities are molded by a variety of ideational factors —

<sup>2</sup> Furlong S. R. Bureaucratic Agencies: Delegation of Authority // *Encyclopaedia of Public Administration and Public Policy* / ed. by E. M. Berman, J. Rabin. New York : Taylor & Francis, 2008. P. 225. See also: (Bernstein, 1955; Stigler, 1971).

culture, religion, science, and normative beliefs” (Grieco, Ikenberry & Mastanduno, 2015, p. 93).

This implies that identities are ideas carried over from the past which may or may not be altered by the new ideas of creative agents like norm entrepreneurs. One might venture to say that identity is a subset of ideas, that is, although all identities are ideas, not all ideas are identities. These kinds of ideas constitute the self-image of persons, whether it is natural persons or international persons. According to Wendt, it is what an agent or “actor [should wish to] attribute[s] to itself while taking the perspective of others, that is, as a [idealised] social object” (Wendt, 1994, p. 385), with the end-up that “identity matters because it facilitates collective action against outsiders” (Wendt, 1999, p. 293), who do not share in, and may even be inimical to our (ideal) self. This can have far-reaching effects in international relations.

In particular, the material forces that other schools of thought think so important actually have no intrinsic meaning, constructivism reveals, because their intersubjective, socially created meaning rests on the ideas that “alchemically wed” to form identity. The nuclear weapons of France and Great Britain are fundamentally different for Americans than Chinese, Russian, or Pakistani ones (Wendt, 1992). The devices themselves, as brute facts, are nearly the same, but the identity that Americans and Britons have constructed for each other render British weapons unthreatening, unlike Chinese. “National identity, in this case and others, helps to construct the meanings attached to purely material factors” (Houghton, 2018, p. 227).

#### *“Identity Matters” in Latin America*

Perhaps due to many ideational similarities amongst the nations of the region complicating the establishment of anything distinctive, the Latin American state invests itself deeply in constructing and sustaining a

national identity. They “organize the nation’s space-time, providing a narrative of historical continuity for the national territory and points in time and space for the remembrance of key moments of that narrative” (Radcliffe & Westwood, 1996, p. 171). This is especially an elite project. Those who command the major institutions hold together the “power container” (Zhang Xin, 2017, p. 332) of the nation-state and its proper territory by deploying ideology, culture, and history to forge a common hegemonic order of stories, images, symbols, and values selected to constitute one identity for the many people with many identities (such as family, religious, “guild,” and racial identities) who make up one nation, but who could have made up several or none. National identity is an instrumentality for creating sovereign power at home and abroad. It is a discourse capable of mobilizing or demobilizing socio-political groups. “It is a modern [*i.e.* post-mediaeval] political instrument, which provides a way of coordinating and uniting diverse interests, values, and aims, thus offering the possibility of mobilization across lines of other identities” (Lambert, 2006, p. 21). Any identity that works has *ipso facto* got something going for it.

#### **Third:**

#### ***Agency is Key, Especially Creative Agency (a.k.a. Entrepreneurship)***

The assumption shared by most accounts of Constructivism is that the keystone of its theory and method is *agency*. Wendt epitomises the school of the all-dispositiveness of Constructivist agency with his byword, “Anarchy is what states make of it” (Wendt, 1992, p. 391). Constructivists hold to agency in the teeth of the concept’s essentially contested meaning: “Actors and agents are treated synonymously and attributions of agency can change, not only within theories, but also within the space of a sentence. Rarely is it clear what agency is, what it means to exercise agency, or who and what might do so” (Wight, 2006, p. 178).

Agency is whatever ability people and institutions have to act autonomously at least in the sense of taking initiatives. Agency is circumscribed by the societies that agents both individuals and collective are embedded in, which precondition and therefore limit “what they [even] imagine they would like to do. For the same reason, much of what we think of as agency consists of desires and behaviour that are socially induced” and reinforced (Lebow, 2016, pp. 146—147). In simpler, rough and ready terms agency is the human “ability to think, act, and make choices independently” (Giddens et al., 2017, p. 46). Giddens (1985) elaborates that agency is a peculiar mode of political power in so far as it implies ‘transformative capacity,’ the capability to intervene in a given set of events so as in some way to alter them” (Giddens, 1985, p. 7) which, one may surmise, arises from the peculiar human capacity for self-consciousness and self-referentiality.

Other sophisticated attempts at definition abound: it is “the temporally constructed engagement by actors of different structural environments — the temporal relational contexts of action — which, through the interplay of habit, imagination, and judgment, both reproduces and transforms those structures in interactive response to the problems posed by changing historical situations” (Emirbayer & Mische, 1998, p. 963), a mirror of agency that “catches it in the act” of its essential two-edged nature as social construction, that it reproduces *and* replaces prior constructs ceaselessly and “automatically.” To sum up, “human beings matter because it is they who fashion — and have the capacity to change — social reality” (Houghton, 2007, p. 28). In the interaction of agency and structure (*i.e.* prior agency), the “act of construction, the co-constitution of people and society, makes [foreign policy]” (Giddens, 1979; Onuf, 1989, p. 42). This implies that what “small states lack in structural clout they [may be able to] make up through creative agency” (Cooper & Shaw, 2009, p. 2).

### *Creative Agency in Latin America*

Latin America and the Caribbean’s proximity to the Colossus of the North can mislead analysts to conclude that the region lacks politically significant agency. For sure, the agency of LAC states is circumscribed by US systemic power, but systems are not plenums, and agency springs eternal in the “cracks” or flaws that exist in hegemonic agency too. What LAC states lack in structural power they may make up with entrepreneurial agency (Mendez, 2017). Whether entrepreneurial or not, the region’s increasingly autonomous relations with Beijing of late is notable; for instance, Panama appears to be breaking its traditional dependency on the US in favour of a distinctly entrepreneurial approach, at least for now, to developing a commercial if not also strategic relationship with the People’s Republic of China.<sup>3</sup> Relevant here is also the interaction with the AIIB by some of the countries of the region, which defied US efforts to prevent allies to become members of the development bank arguing that the AIIB would undercut established standards on human rights, accountable procurement, and environmental sustainability. Agency in the region has been successful mostly for short-term projects, not so much for long-term ones. An important exception has been a certain influence that some countries in Latin America have exerted in the wider world through “norm entrepreneurship,” a special type of agency that convinces “a critical mass of states (norm leaders) to embrace new norms” (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 895), especially “in crafting new jurisprudence and establishing new human rights practices” (Sikkink, 2015, p. 356). Such agents are also known inside

<sup>3</sup> See: Mendez A. Panama Could Soon Become China’s Gateway to Latin America Thanks to an Imminent Free Trade Agreement // LSE Blogs. December 5, 2018. URL: <http://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2018/12/05/panama-could-soon-become-chinas-gateway-to-latin-america-thanks-to-an-imminent-free-trade-agreement/> (accessed: 05.06.2022). See also: (Mendez & Alden, 2021).

multilateral organisations as “international rule innovators” (Dominguez, 2007, p. 85), who demonstrate “transformative capacity in leading new processes of cooperation and sectoral integration” (Riggirozzi & Tussie, 2017, p. 17).

**Fourth:  
Brute vs. Institutional Facts**

A fourth assumption of constructivism is “the critical distinction between ‘brute’ (or natural) and ‘institutional’ (or social) facts” (Houghton, 2018, p. 226). This originated with Searle (1995), who “baptized some of the facts dependent on human agreement as ‘institutional facts,’ in contrast to noninstitutional, or ‘brute,’ facts. Institutional facts are so called because they require human institutions for their existence. Brute facts require no human institutions for their existence” (Searle, 1995, p. 2). Brute facts are the “givens” (the *data*) that any theory has to analyse (Kratowich, 1989), because the data “do not depend upon our ideational beliefs or perceptions for their existence” (Houghton, 2007, p. 28).

Gravity is a brute fact. We may jump from the top floor of the Shard in London believing that gravity is socially constructed and so may be reconstructed, but we will splat on the pavement regardless. By contrast, most political issues are invented notions that begin and end with some agents *choosing* to begin or end them (or acquiescing, consciously or not, in others’ choices). For example, on 8 December 1991, the Soviet Union ceased to exist as an international person by the agency of three natural persons (with massive and necessary social support of course), — Boris Yeltsin, Leonid Kravchuk and Stanislav Shushkevich who announced their decision to simply dissolve it.<sup>4</sup> Unlike brute facts,

<sup>4</sup> Bohlen C. The Union Is Buried: What’s Being Born? // The New York Times. December 9, 1991. URL: <https://www.nytimes.com/1991/12/09/world/the-union-is-buried-what-s-being-born.html> (accessed: 05.06.2022).

institutional facts are ideas that are taken for granted because already conceived, elaborated and self-fulfillingly settled... until they are not settled. It might be said that these facts have become “etched in wax, but not in stone.”

**Brute vs. Institutional Facts  
in Latin America**

Altitude is one brute fact that many in Latin America must live with. If you fly to La Paz in Bolivia you will be landing in one of the highest cities in the world, situated “at an average elevation of 12,000 feet (3658 meters) above sea level” (Penn, 2001, p. 133). Prepare yourself as much as you please, you will feel a shortness of breath on arrival (though it is likely to be resolved within hours), but you will still be 12,000 feet above sea level. Bilateral relations between countries in the region, on the other hand, at whatever elevation are “socially constructed” institutional facts (Merke, 2016, p. 94). For instance, Argentina and Brazil constructed perpetual peace between themselves in lieu of their traditional enmity by giving each other “proofs of engagement [which] taken together helped to construct a common frame of revised values that accumulated in the form of political friendship” (Oelsner & Vion, 2011, p. 143). Looking at the case of Chile and Bolivia, the social reality is wholly different: a difficult bilateral relation defined by a mutually perpetual “culture of rivalry” (Kacowicz, 1998; Wehner, 2010, p. 5).

**Fifth:  
Institutional Facts  
are Self-fulfilling or Self-negating**

Nowadays it is generally understood that many social or institutional facts are self-fulfilling (if not self-negating). For example, why does anybody stop at traffic lights or accept paper money? Mere lanterns have no restraining power and mere paper banknotes

are intrinsically worthless. One does not stop at a *green* light because one expects cross-traffic drivers will stop, and those drivers expect you will continue on, with the net result that the shared expectations are mutually self-fulfilling. Likewise with paper money: each pays the other with scraps of paper, expecting the other to accept, and each accepter expects the next payee will accept, and so it goes. However, the realisation that social facts are self-fulfilling, as obvious as it may seem now, never happened until it arose in the context of spotting errors in positivist empiricism in the social sciences, which had at first assumed that social facts were as “objective” as brute facts (Houghton, 2009). The precept was found out by experiment that you must give up the assumption that you are external to the world of the social facts you are investigating, lest your theory become a “self-fulfilling (or self-negating) prophecy,” *viz.* prediction. It was Robert Merton who broached the *problématique*, calling it “a *false* definition of the situation evoking a new behavior which makes the originally *false* conception comes true” (Merton, 1948, p. 195, emphasis added). From reflecting on this paradox, it was realised that our conceptualisations of “reality have self-fulfilling potency. Theories can be realized in history” (Berger & Luckmann, 1967, p. 145), if only practitioners come to expect each other to act in accord with the conceptions of a famous academic authority. This structure-altering potential intrinsic to social facts means that mere *theories* have “constitutive or *creative* potential” (Houghton, 2009, p. 553).

Andre Kukla (1994) was the pioneer elaborating how autogenetic beliefs are “born reciprocal,” as if *always already assumed* between multiple persons who interact with a social determinativeness. Even bandwagoning in international relations bears hallmarks of being born reciprocal. In Wendt’s view, all culture consists of self-fulfilling social predictions — which incidentally is some evidence that “culture” spans all five

Constructivist assumptions, — made by “actors act[ing] on the basis of shared expectations, [which] tends to reproduce those expectations” (Wendt, 1999, p. 42).

### *Self-fulfilling or Self-negating Institutional Facts in Latin America*

Latin Americans have socially constructed between themselves a culture of distrust, autarky, and uncooperativeness which is self-fulfilling to the extent that Latin American leaders imagine it true of other Latin American leaders — at best, if they are not guilty of it, too, — and proceed to act in ways that are mutually suspicious, and end up being antagonistic, autarkic, and uncooperative; if not outright internecine. Once these perceptions are ingrained in the region’s political culture, they become very difficult to undo, as they should have to change for everybody at the same time. The assumption that other heads of state and other nations of the region cannot be counted on to cooperate and “have your back,” because it is a mutual assumption, causes the lack of cooperation to get worse, perpetually reinforcing it (Edelstein, 2012).

### **Latin American Agency: General Characteristics**

#### *The Institution of Mañana*

Deborah Gerner defines foreign policy as a three stage process: the “intentions, statements, and actions of an actor — often, but not always, a state — directed toward the external world” (Gerner, 1995, p. 18). A pervasive tendency in Latin America is to engage intensely in imagining and wishing intentions, and making grand statements, while putting off the last, most important phase of action until *mañana* (“tomorrow”). The uniform neglect of the simple steps it would take to complete their memberships by LAC’s prospective members of the AIIB (except Uruguay at this stage who just became a

prospective member in April 2019<sup>5</sup>) is typical. This focus on the intentions and statements of the FPMP has to do with the fact that throughout the region there is a persistent tendency to simply act in the short term for the benefit of those in office, thereby neglecting strategic long-term planning that may not prove gratifying for those who hold power during short-term political cycles. So pervasive throughout the region is the tendency to postpone the acid test of action — and to adjourn intentions and statements (the phases of the policy process prior to action) endlessly, to evade coming to the end of the process and being confronted, once these preliminaries are over, with the imperative to act, — that the inference of an informal social institution springs to mind at once. It would contribute to the understanding of foreign policy in LAC to give this pattern a name. Let it be the Institution of “Mañana.”

The existence of such an Institution is not an idiosyncratic inference of the authors but rests on an empirical basis. An Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) functionary has made similar observations in the presence of one of the authors: “They [foreign ministry personnel of a Latin American country] come here to the OECD, make all sorts of commitments, sign all sorts of things, then go back home and never execute anything.”<sup>6</sup> This pattern is hardly confined to international relations; it is pervasive even in business, where inefficiency should be far costlier than in IR. There it has been termed the Mañana Syndrome (Garcia & Mendez, 2020), which has been observed to pervade the business culture of certain Latin American countries (Jessup & Jessup, 1993),

<sup>5</sup> AIIB Approves Membership of Côte d’Ivoire, Guinea, Tunisia, and Uruguay // The Asian Infrastructure Investment Bank. April 22, 2019. URL: <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2019/AIIB-Approves-Membership-of-Cote-dIvoire-Guinea-Tunisia-and-Uruguay.html> (accessed: 05.06.2022).

<sup>6</sup> Personal communication of one of the authors with unnamed source at the OECD.

and to slow down the process of reaching business decisions throughout the region (Grosse, 1990). It is not pretended that this institutional fact is absolute — some Latin American companies are managed exceptionally well by any standard (Stephens & Greer, 1995), — merely that it is a very common, culturally distinctive social norm that has direct and observable effects on the conduct of foreign affairs in Latin America and the Caribbean. Its reality is corroborated by the number of scholars who have theorised its origin. Some say it is rooted historically in the Moorish culture of Andalucia (Lewis, 2003); others say it arises from a (lack of) internalisation of the work ethic: “In cultures where external locus of control operates, people tend to postpone decisions more (‘mañana syndrome’) than in cultures where internal locus of control operates” (de Mooij, 2011, p. 252). Still others place its origin in prior cultural factors such as pedagogy (Leidner et al., 1997; Kras, 1995); different conceptions of time (de la Vega & Callado, 2002; Raat & Brescia, 2010; Huntington, 2004b); or religion, *inter alia* (Huntington, 2004a). It has even been described by outsiders as *infectious* (Martin, 2014), yet also a source of conflict with peoples from other regions of the world (Hurn & Tomalin, 2013).

### ***Fantasy Agency (or Incomplete Agency)***

It makes sense that hand in hand with the Institution of *Mañana* goes a syndrome that one might call Fantasy Agency, because it is a substitute for dealing with the real world of *Hoy* (Mendez & Turzi, 2020; Mendez, 2019). The creation of appearances of reality becomes more important than reality itself. Latin Americans may tend to connive with each other in this by avoiding, for example, checking each other’s academic degrees. Education abroad is highly prestigious in the region, and it is common to pretend a greater breadth of education than one really has, because it is harder to catch out. To take a very



typical example, Iván Duque, during his campaign to be elected President of Colombia in 2018, claimed on his CV that he had a degree from Harvard, the famed Ivy League university, but “although he was accepted on one of its programmes [Harvard officials said] ‘he did not complete it as he withdrew.’ His only Harvard studies, it turned out, were two five-day courses... [only then he] amended his CV.”<sup>7</sup> Likewise, in 2018 in Peru a scandal erupted when the press revealed that five legislators — Moisés Mamani, Betty Ananculí, Esther Saavedra, Yesenia Ponce and Maritza García — had lied about having completed secondary school, yet none was investigated by the Legislature.<sup>8</sup> In 2005 Sebastian Piñera, despite holding a PhD from Harvard, stretched the truth by claiming he had graduated with “maximum honors” (a non-existent qualification of Harvard degrees), and he flat-out made up that he had taught a course there (Daza & del Solar, 2017). Even former Argentine president Cristina Fernandez de Kirchner was the victim of a ten-year long controversy over her law degree.<sup>9</sup> In that case, even though she had completed the degree, Fantasy Agency operated to falsify what was factually true.<sup>10</sup>

But the substitution of appearance for reality is in no way confined to persons in public life, who may sometimes be exposed; it deeply corrupts policy as well. Where else

could a government get away with pretending to “develop” its Pacific coast, when in fact it is reputed too dangerous to go there to see it for oneself! In August 2014 one of the authors was treated to an official presentation in Cali *in re* the coast that claimed a brand-new superhighway ran from Cali to Colombia’s only significant Pacific port (Buenaventura); when in fact, he had just returned from a journey on that very road, where he saw for himself that not only was it old, but in such disrepair that the coach had to snake around the potholes. The new highway was a daydream bespoke for the consumption of outsiders. In fairness it cannot be gainsaid that recently new construction has shown up here and there along the way. Fantasy Agency does not absolutely preclude action, but it does procrastinate it unconscionably long.

Fantasy Agency may therefore be said to be the default mode of foreign policy in LAC, a condition that exceptional persons *must have surmounted* whenever any real agency comes out of the region. Such persons exist everywhere (although elsewhere they appear to be less relied on) and have been termed “political entrepreneurs,” a word originally coined by Robert Dahl, who defined it in terms of *homo politicus* as having “the skill and drive [to mobilize] a small amount of initial resources into a sizable political holding” (Dahl, 1961, p. 227). As applied concerning the AIIB in the context of international relations, we adopt the definition of political entrepreneurs as “individuals whose creative acts have transformative effects on politics, policies, or institutions” (Sheingate, 2003, p. 185), and who can “re-frame identity issues within a specific institutional context so to embark on dramatic foreign policy shifts provid[ing] a theoretically eclectic treatment of foreign policy change which reasserts the role of agency” (Alden & Aran, 2017, p. 14; Barnett, 1999). It is the kind of exceptionalism that is not lacking in the history of LAC foreign

<sup>7</sup> Duque Readies to Become Colombia’s Youngest President // *Financial Times*. June 11, 2018. URL: <https://www.ft.com/content/097800e2-6d03-11e8-852d-d8b934ff5ffa> (accessed: 05.06.2022).

<sup>8</sup> Certificados y títulos falsos persiguen a Fuerza Popular // *La República*. 22.04.2018. URL: <https://larepublica.pe/politica/1231430-certificados-y-titulos-falsos-persiguen-a-fp/> (accessed: 05.06.2022).

<sup>9</sup> ¿CFK no tiene título de abogada? // *Chequeado*. 12.11.2014. URL: <https://chequeado.com/ultimas-noticias/icfk-no-tiene-titulo-de-abogada/> (accessed: 05.06.2022).

<sup>10</sup> Para la Justicia no hay dudas: Cristina Kirchner es abogada // *Infobae*. 06.11.2014. URL: <https://www.infobae.com/2014/11/06/1606860-la-justicia-no-hay-dudas-cristina-kirchner-es-abogada/> (accessed: 05.06.2022).

affairs; if anything, it stands out the more against a background of Fantasy Agency and the Institution of *Mañana*.

### ***Overreliance on Legalism***

Latin American creative agency is noted for “crafting new jurisprudence” (Sikkink, 2015, p. 356) of global impact. Permeating the foreign affairs sphere is “the idea and perception that foreign policy... is essentially a legal or economic matter more than a political or military one” (Sotomayor, 2015, p. 50). Foreign policy making is dominated by lawyers who over rely on the letter of public international law, a cultural norm acquired when foreign affairs were embedded in the transactions of the Spanish and Portuguese Empires, and the only way a person could “count” as anything like a peer of the realm was through earning “doctorates in civil or canon law, and [thus] until recently most foreign ministers and career diplomats held law degrees” (Holsti, 1996, pp. 170—171), a tradition alive today, so the authors surmised and the literature confirms. Lawyers (sometimes economists) are everywhere “in charge of supervising and implementing foreign policies” (Sotomayor, 2015, p. 49).

This legalistic pattern of foreign policy making in Latin America is another instance and a special case of Fantasy Agency; it is a cultural norm by which Latin Americans imagine they gain honour and status by “Following the Law.” The *criollo* elites believe it is in their “national interest to follow the law because it enhances [their] reputation... Legalism is the intellectual milieu in which policy is often made” (Holsti, 1996, p. 170). Policy makers are even observed (in the AIIB case as in others) to ignore incentives to take strategic action, because of an ingrained presumption that legal gestures and principled statements make things happen in the real world. Latin Americans know they need infrastructure but are unrealistic about affordability. Loans from the AIIB as from any

other bank, public or private, must be repaid with compound interest, after the effort of constructing the Bank’s “presence” in the LAC region and the hypothetical feasibility of its opportunities (not guarantees) is sunk. But relations with the AIIB are deemed finished as soon as its legal form is inked in.

Incomplete or Fantasy Agency, dwelling on a legalist plane, has a negative impact on the execution of policy by severing foreign policy intentions and statements from action, thus relegating the latter to *mañana* and reinforcing its Institution. Herein may lie the genesis of that “rule” in favour of forbearing lax implementation, derogating from the classical precept of international law, *pacta sunt servanda*, — which, however, usefully allows cooperation to co-exist with conflict (Vermeer-Künzli, 2009). The Fantasy Agency perception that no consequences ensue for laxity or neglect of *servanda* becomes a self-fulfilling prophecy in the LAC region, in classic Constructivist fashion, with the potential to spill over into international law. Forbearance of non-performance has been characteristic of LAC since the 19th century, with a few academics having identified it as such (Dominguez, 2007; Standish & Bell, 2004; Toranzo Roca, 1992). But it is a double-edged sword which undercuts Latin American agency as often as it helps it muddle through. The fizzle of the AIIB in LAC is just the latest instance of this unwritten customary law.

### ***Personalism***

The net result of the foregoing cultural influences on LAC is a penchant for personalism in politics. Despite seeming a “museum” that exhibits every form of government known to man, “there are... features of Latin American political culture and its social structure... visible in just about all types of regimes in the region [e.g.] a tendency toward personalism in leadership styles and relationships of power” (Hellinger, 2014, pp. 35—36). Latin American culture is

distinct, identifiable and influential in politics: “[f]or many observers of international politics, Latin America has become synonymous with *caudillaje* culture that is said to span the length and breadth of the continent” (Ebel, Taras & Cochrane, 1991, p. 5).

One main trait of Latin American personalism that deeply impresses the way both government and businesses there are run is “the extensive networks of personal relationships. Family and personal friendships are among the greatest values of all the Latin American people” (Feldmann, 2014, p. 34). To manage large-scale enterprises to benefit friends and family is fraught with systemic risks and considered elsewhere in the world as a disqualifying conflict of interest. It conduces to a “lack of long-term planning [which] leads... to improvisation for survival.” Companies focus on “rapid management performance directed at short-term results with emphasis on crisis solving” (Feldmann, 2014, p. 35). Methodical strategy formation is mostly unknown in Latin American business; “companies operate on a daily basis... [having] not even an implicit strategy, and as a result there is no long-term strategic vision” (Brenes, 2014, p. 35).

Personalism “reflects a cultural difference that inclines Latin America toward ‘corporatism,’ a type of society where the state treats society as a family” (Hellinger, 2014). Before long this devolves into clientelism in both business and government, in which personal corruption becomes necessary and ubiquitous (Roniger, 2012). In the context of Beijing bilaterally promoting the BRI to the states of LAC, this means that those whom the Chinese had to deal with tend to consult their own image rather than any program or strategy transcendent to the person of *el jefe*. The strongman or *caudillo* image makes more of an impact in LAC in both business and politics than any concept of a future to be shaped by testable visions of what could and ought to be.

### ***The Regional Strategy Vacuum***

The insidious sway of Fantasy Agency and the Institution of Mañana top out in their repercussions on the relations between the LAC states. The countries of the region are so everlastingly adjourning the performance of their agreed duties to each other that had the rule forbearing laxity not existed, it would have been necessary to invent it. But this means that mutual aid is practically non-existent. Characteristic of LAC foreign policy making is that Latin American and Caribbean countries have succeeded but sporadically in constructing *inter se* the self-fulfilling, self-reinforcing norms which might normalize their conduct enough to fix the reciprocal trust underlying collective agency (e.g., in the manner of the European Union) even when constructing their own multilateral organizations, let alone when participating in those which, like the AIIB, were crafted by foreigners.

The supreme irony is how well Latin Americans can think up rules of universal applicability when it comes to constructing institutions designed for the benefit of all mankind, but not themselves, in particular. Latin American and Caribbean agency stands out in the existing multilateral institutions like the UN and the Non-aligned Movement during the Cold War. The Charter of Economic Rights and Duties of States was a pillar of the New International Economic Order (NIEO) acclaimed by the UN General Assembly in 1974 — a bill of rights to development formulated in universal terms for the benefit of all mankind upholding the “equity, sovereign equality, interdependence, common interest and cooperation among all States.”<sup>11</sup> Though it seemed to arise in the 1970s from “demands

<sup>11</sup> Sacerdoti G. New International Economic Order (NIEO) // Max Planck Encyclopedias of Public International Law. September 2015. URL: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1542?rsk=OEUE9N&result=1&prd=OPIL> (accessed: 05.06.2022).

for ‘development-related rights’ and the ‘corresponding obligations of developed countries and the international community as a whole,’” the fact is that this “project of international development [is revealed] as emanating from Latin America, and in post-revolutionary Mexico in particular” (Thornton, 2018, p. 409). Yet neither Mexico nor Latin America ever reaped any benefit for itself from its fantasy utopianism. Whether or not the Latin Americans were hoping to benefit themselves, it matters (or it may matter) that they do all their thinking in terms of legal universals... and that lends itself all too easily to expropriation by peoples from other parts of the world who are single-mindedly pursuing their own benefit, not LAC’s.

On the few occasions when their multilateral organizations do manage to hang together and they are in command of them, the peoples of LAC show glimmers of the strategic

realism they need. An example was the Second Ministerial Meeting of the China — CELAC Forum summit in Santiago, Chile in 2018, at which Xi Jinping attempted to recruit to his Belt and Road Initiative the whole of the LAC region at once by way of endorsing a joint *communiqué*. The Latin Americans politely declined in the Special Declaration of Santiago.<sup>12</sup> But Beijing just switched tactics and contrived to trip a cascade of *bilateral* endorsements by LAC governments acting unilaterally without consulting their peers, — a quintessential outcome for Latin America.

<sup>12</sup> Special Declaration of Santiago of the II Ministerial Meeting of the China — CELAC Forum on the Belt and Road Initiative // Presidencia Interina de El Salvador de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). January 22, 2018. URL: <https://celac.rree.gob.sv/wp-content/uploads/2018/04/Special-Declaration-II-CELAC-CHINA-Forum-22.1.18.pdf> (accessed: 05.06.2022).

Received / Поступила в редакцию: 19.05.2022  
Revised / Доработана после рецензирования: 11.06.2022  
Accepted / Принята к публикации: 27.06.2022

## References

- Alden, C., & Aran, A. (2017). *Foreign policy analysis: New approaches*. Abingdon, UK: Routledge.
- Barnett, M. (1999). Culture, strategy and foreign policy change: Israel’s road to Oslo. *European Journal of International Relations*, 5(1), 5—36. <https://doi.org/10.1177/1354066199005001001>
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. London: The Penguin Press.
- Bernstein, M. H. (1955). *Regulating business by independent commission*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Best, J. (2008). Historical development and defining issues of constructionist inquiry. In J. A. Holstein & J. F. Gubrium (Eds.), *Handbook of constructionist research* (pp. 41—64). New York: Guilford Press.
- Brands, H. W. (2003). Ideas and foreign affairs. In R. D. Schulzinger (Ed.), *A companion to American foreign relations* (pp. 1—14). Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Brenes, E. R. (2014). Strategy development. In U. Jäger & V. Sathe (Eds.), *Strategy and competitiveness in Latin American markets: The sustainability frontier* (pp. 109—117). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Bronfenbrenner, U. (1961). The mirror image in Soviet-American relations: A social psychologist’s report. *Journal of Social Issues*, 17(3), 45—56. <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1961.tb01682.x>
- Checkel, J. T. (1998). The constructivist turn in international relations theory. *World Politics*, 50(2), 324—348.
- Cooper, A. F., & Shaw, T.M. (Eds.). (2009). *The diplomacies of small states: Between vulnerability and resilience*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230246911>
- Dahl, R. A. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dargent, E. (2015). *Technocracy and democracy in Latin America: the experts running government*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107446663>
- Daza, M. L., & del Solar, B. (2017). *Piñera. Biografía no autorizada*. Santiago, Chile: Debate.

- De la Vega, L. F., & Callado, J. E. (2002). *Casos de marketing*. México: Pearson Educación.
- De Mooij, M. (2011). *Consumer behavior and culture: Consequences for global marketing and advertising*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Dominguez, J. I. (2007). International cooperation in Latin America: The design of regional institutions by slow accretion. In A. Acharya & A. I. Johnston (Eds.), *Crafting cooperation: Regional international institutions in comparative perspective* (pp. 83—128). Cambridge, UK: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491436.003>
- Ebel, R. H., Taras, R. C., & Cochrane, J. D. (1991). *Political culture and foreign policy in Latin America: Case studies from the Circum-Caribbean*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Edelstein, D. M. (2012). Conclusions: Rethinking interwar grand strategies. In J. W. Taliaferro, N. M. Ripsman & S. E. Lobell (Eds.), *The challenge of grand strategy: The great powers and the broken balance between the World Wars* (pp. 308—336). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139136808.012>
- Emirbayer, M., & Mische, A. (1998). What is agency? *American Journal of Sociology*, 103(4), 962—1023. <https://doi.org/10.1086/231294>
- Feldmann, P. R. (2014). *Management in Latin America: Threats and opportunities in the globalized world*. Cham, Switzerland: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-04750-8>
- Finlay, D. J., Holsti, O. R., & Fagen, R. R. (1967). *Enemies in politics*. Chicago: Rand McNally.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52(4), 887—917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (2001). Taking stock: The constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 4(1), 391—416. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.391>
- Flockhart, T. (2016). Constructivism and foreign policy. In S. Smith, A. Hadfield & T. Dunne (Eds.), *Foreign policy: Theories, actors, cases* (pp. 79—94). Oxford, UK: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198708902.003.0004>
- Gamson, W. A., & Modigliani, A. (1971). *Untangling the Cold War: A strategy for testing rival theories*. Boston, MA: Little Brown.
- García, R. E., & Mendez, A. (2021). Mañana today: A long view of economic value creation in Latin America. *Global Policy*, 12(3), 410—413. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12938>
- Gerner, D. (1995). The evolution of the study of foreign policy. In L. Neack, J. A. K. Hey & P. J. Haney (Eds.), *Foreign policy analysis: Continuity and change in its second generation* (pp. 17—32). London: Prentice Hall.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: Action, structure and contradiction in social analysis*. London: Macmillan Education. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-16161-4>
- Giddens, A. (1985). *The nation-state and violence: Volume two of a contemporary critique of historical materialism*. Oakland: University of California Press.
- Giddens, A., Duneier, M., Appelbaum, R. P., & Carr, D. (2017). *Essentials of sociology*. New York: W.W. Norton & Company.
- Goldstein, J., & Keohane, R. O. (1993a). Ideas and foreign policy: An analytical framework. In J. Goldstein & R. O. Keohane (Eds.), *Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions, and political change* (pp. 3—30). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Goldstein, J., & Keohane, R. O. (Eds.). (1993b). *Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions, and political change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Graebner, N. A. (1964). *Ideas and diplomacy: Readings in the intellectual tradition of American foreign policy*. New York, NY: Oxford University Press.
- Grieco, J. M., Ikenberry, G. J., & Mastanduno, M. (2015). *Introduction to international relations: Enduring questions and contemporary perspectives*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Grosse, R. (1990). Doing business in the Andes countries. In V. H. Kirpalani (Ed.), *International business handbook* (pp. 67—96). London: Haworth Press.
- Hellinger, D. C. (2014). *Comparative politics of Latin America: Democracy at last?* London: Routledge.
- Holsti, K. J. (1996). *The state, war, and the state of war*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628306>
- Holsti, O. R. (1962). The belief system and national images: A case study. *Journal of Conflict Resolution*, 6(3), 244—252. <https://doi.org/10.1177/002200276200600306>

- Holsti, O. R. (1967). Cognitive dynamics and images of the enemy. In J. C. Farrell & A. P. Smith (Eds.), *Image and reality in world politics* (pp. 16—39). New York: Columbia University Press.
- Houghton, D. P. (2007). Reinvigorating the study of foreign policy decision making: Toward a constructivist approach. *Foreign Policy Analysis*, 3(1), 24—45. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2007.00040.x>
- Houghton, D. P. (2009). The role of self-fulfilling and self-negating prophecies in international relations. *International Studies Review*, 11(3), 552—584. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2009.00873.x>
- Houghton, D. P. (2018). Constructivist analyses of foreign policy. In C. Thies (Ed.), *Oxford research encyclopedia of foreign policy* (pp. 223—240). New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.400>
- Huntington, S. (2004a). *Who are we?: The challenges to America's national identity*. New York, NY: Simon & Schuster.
- Huntington, S. (2004b). The Hispanic challenge. *Foreign Policy*, (141), 30—45. <https://doi.org/10.2307/4147547>
- Hurn, B. J., & Tomalin, B. (2013). *Cross-cultural communication: Theory and practice*. London: Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230391147>
- Jessup, J. M., & Jessup, M. L. (1993). *Doing business in Mexico*. Rocklin, CA: Prima Pub.
- Kaarbo, J. (2015). A foreign policy analysis perspective on the domestic politics turn in IR theory. *International Studies Review*, 17(2), 189—216. <https://doi.org/10.1111/misr.12213>
- Kacowicz, A. M. (1998). *Zones of peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Katzenstein, P. J., Keohane, R. O., & Krasner, S. D. (Eds.). (1999). *Exploration and contestation in the study of world politics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Keohane, R. O. (1988). International institutions: Two approaches. *International Studies Quarterly*, 32(4), 379—396. <https://doi.org/10.2307/2600589>
- Kras, E. (1995). *Management in two cultures: Bridging the gap between U.S. and Mexican managers*. Yarmouth, ME: Intercultural Press.
- Krasner, S. D. (1993). Westphalia and all that. In J. Goldstein & R. O. Keohane (Eds.), *Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions, and political change* (pp. 235—264). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kratochwil, F. (1989). *Rules, norms and decisions: On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511559044>
- Kukla, A. (1994). The structure of self-fulfilling and self-negating prophecies. *Theory & Psychology*, 4(1), 5—33. <https://doi.org/10.1177/0959354394041001>
- Lambert, P. (2006). Myth, manipulation, and violence: Relationships between national identity and political violence. In W. Fowler & P. Lambert (Eds.), *Political violence and the construction of national identity in Latin America* (pp. 19—36). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9780230601727\\_2](https://doi.org/10.1057/9780230601727_2)
- Lantis, J. S., & Beasley, R. (2018). Comparative foreign policy analysis. In C. Thies (Ed.), *Oxford research encyclopedia of foreign policy* (pp. 185—207). New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.398>
- Lebow, R. N. (2016). *National identities and international relations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316710982>
- Leidner, D., Carlson, S., Elam, J., & Corrales, M. (1997). A multicultural perspective of the impact of EIS on organizational intelligence, decision making and structure. *INSEAD Working Paper*, 1—29. Retrieved from [https://flora.insead.edu/fichiersti\\_wp/inseadwp1997/97-98.pdf](https://flora.insead.edu/fichiersti_wp/inseadwp1997/97-98.pdf)
- Lewis, R. D. (2003). *The cultural imperative: Global trends in the 21st century*. Yarmouth, ME: Intercultural Press.
- Martin, L. (2014). *Home sweet anywhere: How we sold our house, created a new life, and saw the world*. Naperville, IL: Sourcebooks.
- Mendez, A. (2017). *Colombian agency and the making of US foreign policy: Intervention by invitation*. Abingdon, UK: Routledge.
- Mendez, A. (2019). Latin America and the AIIB: Interests and viewpoints. *Global Policy*, 10(4), 639—644. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12733>
- Mendez, A., & Alden, C. (2021). China in Panama: From peripheral diplomacy to Grand Strategy. *Geopolitics*, 26(3), 838—860. <https://doi.org/10.1080/14650045.2019.1657413>

- Mendez, A., & Turzi, M. (2020). *The political economy of China — Latin America relations: The AIIB membership*. New York: Palgrave Pivot.
- Merke, F. (2016). English school and constructivism. In D. R. Mares & A. M. Kacowicz (Eds.), *Routledge handbook of Latin American security* (pp. 88—97). London: Routledge.
- Merton, R. (1948). The self-fulfilling prophecy. *The Antioch Review*, 8(2), 193—210. <https://doi.org/10.2307/4609267>
- Oelsner, A., & Vion, A. (2011). Friends in the region: A comparative study on friendship building in regional integration. *International Politics*, 48(1), 129—151. <https://doi.org/10.1057/ip.2010.37>
- Onuf, N. G. (1989). *World of our making: Rules and rule in social theory and international relations*. Columbia, S.C: University of South Carolina Press.
- Onuf, N. G. (1998). International relations in a constructed world. In V. Kubálkova, N. G. Onuf & P. Kowert (Eds.), *Constructivism: A user's manual* (pp. 58—70). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Osgood, C. E. (1966). *Perspective in foreign policy*. Palo Alto, CA: Pacific Books.
- Penn, J. R. (2001). *Rivers of the world: A social, geographical, and environmental sourcebook*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.
- Raat, W. D., & Brescia, M. M. (2010). *Mexico and the United States: Ambivalent vistas*. Athens, GA: University of Georgia Press.
- Radcliffe, S. A., & Westwood, S. (1996). *Remaking the nation: Place, identity and politics in Latin America*. London: Routledge.
- Riggirozzi, P., & Tussie, D. (2017). Rethinking our region in a post-hegemonic moment. In J. Briceño-Ruiz & I. Morales (Eds.), *Post-hegemonic regionalism in the Americas: Toward a Pacific — Atlantic divide?* (pp. 16—31). London: Routledge.
- Roniger, L. (2012). Favors, “merit ribbons,” and services. In T. Hilgers (Ed.), *Clientelism in everyday Latin American politics* (pp. 25—40). New York, NY: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9781137275998\\_2](https://doi.org/10.1057/9781137275998_2)
- Searle, J. R. (1995). *The construction of social reality*. New York, NY: The Free Press.
- Sheingate, A. D. (2003). Political entrepreneurship, institutional change, and American political development. *Studies in American Political Development*, 17(2), 185—203. <https://doi.org/10.1017/S0898588X03000129>
- Sikkink, K. (1993). The power of principled ideas: Human rights policies in the United States and Western Europe. In J. Goldstein & R. O. Keohane (Eds.), *Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions, and political change* (pp. 139—170). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Sikkink, K. (2015). Latin America and the idea of international human rights. In J. I. Dominguez & A. Covarrubias (Eds.), *Routledge handbook of Latin America in the world* (pp. 349—361). Abingdon, UK: Routledge.
- Sotomayor, A. C. (2015). Legalizing and judicializing territorial and maritime border disputes in Latin America: Causes and unintended consequences. In M. Jaskoski, A. C. Sotomayor & H. A. Trinkunas (Eds.), *American crossings: Border politics in the Western Hemisphere* (pp. 38—65). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Standish, P., & Bell, S. M. (2004). *Culture and customs of Mexico*. London: Greenwood Press.
- Stephens, G. K., & Greer, C. R. (1995). Doing business in Mexico: Understanding cultural differences. *Organizational Dynamics*, 24(1), 39—55. [https://doi.org/10.1016/0090-2616\(95\)90034-9](https://doi.org/10.1016/0090-2616(95)90034-9)
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3—21. <https://doi.org/10.2307/3003160>
- Stoessinger, J. G. (1967). China and America: The burden of past misperceptions. In J. C. Farrell & A. P. Smith (Eds.), *Image and reality in world politics* (pp. 72—91). New York: Columbia University Press.
- Sullivan, M. P. (2001). *Theories of international relations: Transition vs persistence*. New York: Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/9780230107335>
- Thornton, C. (2018). A Mexican international economic order? Tracing the hidden roots of the charter of economic rights and duties of states. *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, 9(3), 389—421. <https://doi.org/10.1353/hum.2018.0020>
- Toranzo Roca, C. F. (1992). *Diversidad étnica y cultural*. La Paz, Bolivia: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Vermeer-Künzli, A. (2009). The merits of reasonable flexibility: The contribution of the law of treaties to peace. In G. Nolte (Ed.), *Peace through international law: The role of the international law commission. a colloquium at*

*the occasion of its sixtieth anniversary*. Heidelberg, Germany: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-03380-3\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-642-03380-3_8)

- Vucetic, S. (2018). Identity and foreign policy. In C. Thies (Ed.), *Oxford research encyclopedia of foreign policy*. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.435>
- Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. London: Addison-Wesley Publishing Company.
- Weeks, G. (2015). *U.S. and Latin American relations*. Chichester, West Sussex, UK: Wiley Blackwell.
- Wehner, L. (2010). From rivalry to mutual trust: The othering process between Bolivia and Chile. *GIGA Working Papers*, (135), 1—26. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1616642>
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391—425. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027764>
- Wendt, A. (1994). Collective identity formation and the international state. *The American Political Science Review*, 88(2), 384—396. <https://doi.org/10.2307/2944711>
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>
- Wiarda, H. J. (1995). *Democracy and its discontents: Development, interdependence, and U.S. policy in Latin America*. London: Rowman & Littlefield Publishers.
- Wight, C. (2006). *Agents, structures and international relations: Politics as ontology*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491764>
- Wolfers, A. (1962). *Discord and collaboration: Essays on international politics*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Press.
- Zhang, Xin. (2017). Chinese capitalism and the Maritime Silk Road: A world-systems perspective. *Geopolitics*, 22(2), 310—331. <https://doi.org/10.1080/14650045.2017.1289371>

**About the authors:** *Turzi Mariano* — PhD (Latin American Studies), Professor of International Relations, UCA-UCEMA, Buenos Aires, Argentina; ORCID: 0000-0002-4370-6412; e-mail: [marianoturzi@uca.edu.ar](mailto:marianoturzi@uca.edu.ar)  
*Mendez Álvaro* — PhD (International Relations), Co-director, the Global South Unit, the LSE IDEAS, Senior Research Fellow, the LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science, London, Great Britain; ORCID: 0000-0002-0919-5081; e-mail: [a.mendez@lse.ac.uk](mailto:a.mendez@lse.ac.uk)



DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-495-505

Research article / Научная статья

## Central America Facing the Bicentennial Crisis: Political Uncertainty, Economic Hardship and Climate Challenges

Salvador Martí i Puig<sup>1,2</sup>, Daniel Rodríguez Suárez<sup>1,3</sup>✉<sup>1</sup> University of Girona, Girona, Spain<sup>2</sup> CIDOB — Barcelona Center for International Affairs, Barcelona, Spain<sup>3</sup> National University of Distance Education, Madrid, Spain✉ [daniel.rodriquezsuarez@udg.edu](mailto:daniel.rodriquezsuarez@udg.edu)

**Abstract.** Central America meets the bicentenary of its independence in the midst of a threefold crisis: a political crisis marked by democratic regression; an economic crisis resulting from the COVID-19 maelstrom and the subsequent collapse of international trade and tourism; finally, a humanitarian crisis generated by the pandemic and climate change. In this article we will focus our attention on how this triple crisis has hit five Central American republics — the three that make up the so called Northern Triangle, as well as Nicaragua and Costa Rica. This article will look at the political level by country and jointly address the problems created by the pandemic and the challenges and costs posed by the climate crisis. Based on the complex nature of the crisis the defended theses are threefold. The first is that the democracy of the prevailing political regimes has been eroded in the 21st century. In some cases, as a result of the collapse of the traditional party systems, in other cases due to a lack of public confidence, and in some cases due to the increase of power in the hands of presidents. The second thesis relates to unexpected natural phenomena, such as the COVID-19 pandemic and natural disasters, for instance, hurricanes. These phenomena increased the demands on weakened institutions and highlighted the precariousness in which the majority of the population lives. The third thesis points out that in order to cope with the political and humanitarian crisis many of the region's citizens opted to migrate northwards. Central Americans' individual preference for emigration implies the dismissal of the possibility of seeking social improvements through collective commitments and struggles in their own country.

**Key words:** Central America, political crisis, climate crisis, authoritarianism, violence

**For citation:** Martí i Puig, S., & Rodríguez Suárez, D. (2022). Central America facing the bicentennial crisis: Political uncertainty, economic hardship and climate challenges. *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 495—505. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-495-505>

## Двухсотлетие независимости стран Центральной Америки в условиях кризиса: политическая неопределенность, экономические трудности и климатические проблемы

Сальвадор Марти и Пуч<sup>1,2</sup>, Даниэль Родригез Суарез<sup>1,3</sup>✉<sup>1</sup> Университет Жироны, Жирона, Испания<sup>2</sup> CIDOB — Барселонский центр исследований международных отношений, Барселона, Испания<sup>3</sup> Национальный университет дистанционного образования, Мадрид, Испания✉ [daniel.rodriquezsuarez@udg.edu](mailto:daniel.rodriquezsuarez@udg.edu)

**Аннотация.** Центральная Америка встречает двухсотлетие независимости государств региона в условиях триединого кризиса: политического кризиса, вызванного деградацией демократических институтов и процедур; экономического кризиса, связанного с пандемией COVID-19 и спровоцированным ею сокращением

© Martí i Puig S., Rodríguez Suárez D., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

международной торговли и туризма; наконец, гуманитарного кризиса, вызванного пандемией и климатическими изменениями. Авторы фокусируются на том, как этот кризис ударил по государствам Центральной Америки — странам так называемого Северного треугольника, а также Никарагуа и Коста-Рике, которая в целом является некоторым исключением в регионе и выделяется относительным благополучием. Проводится анализ политических аспектов кризиса как на страновом, так и на региональном уровне. Выделены общие проблемы, возникшие в странах региона в результате воздействия пандемии и климатических изменений, и выдвинуто несколько объяснений сложившейся кризисной ситуации. Во-первых, на протяжении XXI в. в странах Центральной Америки отмечалась деградация демократических институтов и процедур, которая в ряде случаев была вызвана кризисом традиционных партийных систем либо дефицитом общественного доверия к сложившимся политическим системам, а иногда была следствием концентрации властных полномочий в руках президентов. Во-вторых, кризис связан с природными явлениями, например, пандемией и природными катастрофами, в частности ураганами. В результате воздействия этих явлений усиливается давление на ослабевшие политические институты и обнажаются тяжелые жизненные условия, в которых живет большинство населения региона. В-третьих, для того чтобы справиться с последствиями политического и гуманитарного кризиса, многие жители региона мигрируют на Север. Выбор жителей Центральной Америки в пользу эмиграции с некоторой уверенностью позволяет говорить о том, что они не рассчитывают на улучшение ситуаций путем коллективного действия в их собственных странах.

**Ключевые слова:** Центральная Америка, политический кризис, климатический кризис, авторитаризм, насилие

**Для цитирования:** Марти и Пуч С., Родригез Суарез Д. Двухсотлетие независимости стран Центральной Америки в условиях кризиса: политическая неопределенность, экономические трудности и климатические проблемы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 495—505. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-495-505>

## Introduction

Central America meets the bicentenary of its independence in a difficult period for the region. The emancipation celebrations in the Isthmus' republics have been overshadowed by a triple crisis. A political crisis determined by democratic regression, an economic crisis stemming from the COVID-19 crisis and the subsequent collapse of international trade and tourism, and a humanitarian crisis generated by the pandemic and climate change.

In this article we will focus on how these multiple crises have affected five of these republics: the three of the so called Northern Triangle (Guatemala, Honduras and El Salvador), Nicaragua and Costa Rica. The choice of these five republics responds to the anniversary mentioned in this article's opening remarks: the republics celebrating Central American Independence in September 1821.

Most of the five republics that are the focus of this text, the four southern republics, share many of the same problems. Costa Rica, although also involved in many of the regional dynamics in which its northern neighbours are immersed, can position itself as a counterpoint.

In any case, beyond the singularities and particularities of each country, it is crucial to point out how the crises that occurred in the first quarter of the 21st century may be viewed as a continuation of the region's political, social, humanitarian, and climatic evolution. It is clear that there is a domestic component in the crisis that punishes each of the countries but it is also necessary to see that the challenges and dynamics of all reflect a regional dimension of the crisis.

To this end, the text is divided into four parts: the first examines political life, the second analyses the impact of the COVID-19 health crisis and climate change, the third highlights the human tide of the migration crisis to Mexico and the United States, and to Costa Rica in the case of Nicaraguans, and the last, as a synthesis, sets out the region's challenges in the near future.

## Political Uncertainty

On the political level, the most conflictive case is that of Nicaragua, where the institutions have been co-opted by the FSLN since Daniel Ortega's return to the presidency in 2007. This situation has led Nicaragua to evolve towards a

personalist political regime (Martí i Puig, 2019, p. 10).

President Ortega inaugurated his fourth presidential term in January 2022, after several reforms to the 1987 Constitution (Cuadra Lira, 2016, pp. 95—99). Before these elections, the country underwent a serious political crisis — that of April 2018 — due to social unrest that erupted among the youth and which was joined by a number of groups (Martí i Puig, 2019, pp. 11—14). The government responded with unprecedented violence. Since then, protest and dissent have been suppressed and the work of the opposition has been undermined by a battery of legislation orchestrated through laws on “cybercrime,” “foreign agents” and the “defense of rights, independence, sovereignty and self-determination” (Martí i Puig & Rodríguez Suárez, 2021, pp. 326—330). This legislative compendium has been the basis upon which the judicial encirclement of the opposition has been organized.

The direction taken by the Ortega regime put international institutions on alert, but the pressure was not enough to challenge the authoritarian rationale underpinning the elections (Martí i Puig, 2021, p. 7—11). This approach was cemented by a series of reforms: members of the Electoral Council were chosen from among government supporters, several opposition parties were stripped of their legal status, and their potential candidates were arrested or went into exile. The November 2021 general elections thus further consolidated the Ortega — Murillo partnership in power beyond the levels it already held. According to the official results, the FSLN increased all its quotas of power.<sup>1</sup> But these elections were rejected by the opposition and various international organizations due to a lack of guarantees and the violation of rights and freedoms.<sup>2</sup> Moreover, the official

turnout rates were called into question, with several opposition groups pointing out that voter participation did not exceed 20% in any case, far from the 65% proclaimed by the Ortega regime, and that more than 80% of the electorate had abstained from voting.<sup>3</sup>

Against this background, in early 2022, the governments of the United States, the EU and Canada pushed for new sanctions against the Nicaraguan government,<sup>4</sup> which in turn has also threatened to leave the Organization of American States (OAS).<sup>5</sup>

However, the problems besetting Nicaragua are not unique to this country. Politics in Honduras has also been undergoing a decline since the coup d'état orchestrated against Mel Zelaya in 2009. After the coup against President Zelaya, Congress elected the liberal, Roberto Micheletti, to replace him, and months later the National Party candidate, Porfirio Lobo Sosa, won the elections (Sosa, 2011, pp. 21—42).

Subsequently, in the elections held at the end of 2013 and at the end of 2017, the National Party candidate won, but not without dispute (Rodríguez & González Tule, 2020). Until January 2022, the country's president was Juan Orlando Hernández, who was re-elected after a first term in office. During his two presidential terms, the country experienced strong political polarization, cases of corruption due to links

---

América. 30.11.2021. URL: <https://www.vozdeamerica.com/a/es-possible-repetir-elecciones-nicaragua-como-propone-luis-almagro-/6334539.html> (accessed: 03.01.2022). (Voice of America is recognized as foreign agent media in Russia. — *Editor's note*).

<sup>3</sup> Noveno informe: Radiografía de la farsa electoral // Urnas Abiertas. 22.11.2021. URL: <https://urnasabiertas.com/wp-content/uploads/2021/11/Informe-9-Urnas-Abiertas-7N.pdf> (accessed: 03.01.2022.).

<sup>4</sup> Canadá estudia nuevas sanciones al régimen de Ortega tras las de UE y EEUU // EFE. 10.01.2022. URL: <https://www.efe.com/efe/america/politica/canada-estudia-nuevas-sanciones-al-regimen-de-ortega-tras-las-ue-y-ee-uu/20000035-4714505> (accessed: 12.01.2022).

<sup>5</sup> Salinas Maldonado C. Ortega anuncia la salida de la OEA tras el rechazo a las elecciones de Nicaragua // El País. 20.11. 2021. URL: <https://elpais.com/internacional/2021-11-19/ortega-anuncia-la-salida-de-la-oea-tras-el-rechazo-a-las-elecciones-de-nicaragua.html> (accessed: 06.01.2022).

---

<sup>1</sup> Elecciones Generales 2021 // Consejo Supremo Electoral de Nicaragua. 07.11.2021. URL: <https://www.cse.gob.ni/es/elecciones/elecciones-generales-2021> (accessed: 16.01.2022).

<sup>2</sup> Hernández D. ¿Es posible repetir las elecciones en Nicaragua como propone Luis Almagro? // La Voz de

between drug trafficking and the political class, and the complex work carried out by the Mission to Support the Fight against Corruption and Impunity in Honduras, which operated between January 2016 and December 2019.<sup>6</sup>

In 2021, after the internal party elections in March, the presidential, legislative, local, and Central American Parliamentary elections were held in November. The LIBRE Party secured the presidency with Mel Zelaya's wife, Xiomara Castro. For the first time in Honduran history, a woman became head of the Executive Branch and Head of State. The two-party system that had dominated the country for decades was also overturned. In the National Congress, the legislative chamber, the LIBRE party gained 50 of the 128 deputies and the two long-standing traditional parties, the National Party and the Liberal Party, won only 66 deputies.<sup>7</sup> The new president won the presidential ticket over her opponents with 51.12% of the votes.<sup>8</sup> The only case when the LIBRE party was not a clear winner was at the municipal level since the traditional parties were still very well established in the national territory, despite multiple scandals affecting them.<sup>9</sup> The change in government and presidency may restore some calm, but conflict, violence and polarization look set to continue.

As for the situation in El Salvador, tensions between the government and the opposition are

---

<sup>6</sup> Mission to Support the Fight against Corruption and Impunity in Honduras: OAS General Secretariat Communiqué on the termination of the MACCIH // Organización de los Estados Americanos. January 17, 2020. URL: <https://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/new/comunicacion.asp> (accessed: 12.01.2022).

<sup>7</sup> Domínguez E. Resultados diputados: Así queda integrado Congreso 2022—2026 // El Heraldo. 29.11.2022. URL: <https://www.elheraldo.hn/interactivos/1504656-529/resultados-congreso-nacional-diputados-declaratoria-cne> (accessed: 29.12.2021).

<sup>8</sup> Elecciones Generales de Honduras. Escrutinio General. Fórmula presidencial // Consejo Nacional de Honduras. 28.11.2022. URL: <https://resultadosgenerales2021.cne.hn/#resultados/PRE/HN> (accessed: 19.01.2022).

<sup>9</sup> García J. El triste panorama electoral de Honduras // El País. 14.03.2021. URL: <https://elpais.com/internacional/2021-03-16/el-triste-panorama-electoral-de-honduras.html> (accessed: 11.12.2021).

also the norm. No presidential elections were held in this country in 2021, but legislative and municipal elections did take place. In these, the current president, Nayib Bukele, presented a party made up of family members and close associates, called *Nuevas Ideas* or *New Ideas* in English (Cedillo Delgado, 2022, pp. 45—79). A party just over two years old, which managed to clearly impose itself on the parties that had shaped institutional life since the 1992 Peace Accords: the Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) and the Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

El Salvador's legislative and municipal elections, held in February 2021, yielded a result that left Bukele's party in absolute control of the Legislative Assembly, with 56 out of the 84 seats.<sup>10</sup> These elections also determined the members of the Municipal Councils. At the municipal level, the presence of the president's party was also overwhelming in 152 of the 262 councils at stake.<sup>11</sup> As in Honduras, these elections overturned the traditional two-party system.

Since Bukele came to power in June 2019, his presidential term has been dominated by a personalistic style linked to the use of social media (Grasseti, 2020, pp. 205—224). This is why it has been labelled millennial with traditional religious and social values. One notable measure has been the adoption of bitcoin as legal tender, making El Salvador the first nation in the world to introduce this initiative.<sup>12</sup>

Bukele's alliance with the armed forces and his willingness to fight the two political parties that have given stability to Salvadoran democracy over the last thirty years suggest that

---

<sup>10</sup> Nuevas Ideas, partido de Bukele, logra 56 diputaciones y mayoría de alcaldías // EFE. 20.03.2021. URL: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/nuevas-ideas-partido-de-bukele-logra-56-diputaciones-y-mayoria-alcaldias/10001-4492557> (accessed: 23.01.2022).

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Vázquez Rojo J. La distopía de bitcoin en El Salvador, un país camino del default // El Salto. 03.02.2022. URL: <https://www.elsaltodiario.com/analisis/bukele-distopia-bitcoin-el-salvador-pais-camino-default> (accessed: 03.02.2022).

an authoritarian involution of the regime is on the horizon. The Salvadoran president's statements defining the 1992 Chapultepec Peace Accords as a "farce" are a step in this direction.<sup>13</sup> Moreover, during the last months of 2020, political violence reappeared in the country following dozens of "mysterious" killings of FMLN members.<sup>14</sup> Added to this were three incidents: the first was the political crisis of February 2020, when the president accompanied by the army entered the Legislative Assembly in an attempt to impose his criteria. The second occurred on 1 May 2021 when the decision was taken to dismiss the judges of the Constitutional Chamber and the attorney general.<sup>15</sup> And the third was the drive for measures against organized "Mara" crime in March 2022 that entailed the imprisonment of minors, restrictions on freedom of expression and the declaration of a state of emergency.<sup>16</sup>

No elections were held in Guatemala in 2021. However, at the political level, the country is also undergoing a process of

<sup>13</sup> Luz Nóchez M. Académicos a Bukele: le corresponde honrar la memoria de los Acuerdos de Paz // *El Faro*. 10.01.2021. URL: [https://elfaro.net/es/202101/el\\_salvador/25125/Acad%C3%A9micos-a-Bukele-%E2%80%9Cle-corresponde-honrar-la-memoria%E2%80%9D-de-los-Acuerdos-de-Paz.htm](https://elfaro.net/es/202101/el_salvador/25125/Acad%C3%A9micos-a-Bukele-%E2%80%9Cle-corresponde-honrar-la-memoria%E2%80%9D-de-los-Acuerdos-de-Paz.htm) (accessed: 03.02.2022).

<sup>14</sup> Rauda N., Cáceres G., Reyes D. Cronología del asesinato de dos efemelenistas // *El Faro*. 03.02.2021. URL: [https://elfaro.net/es/202102/el\\_salvador/25205/Cronolog%C3%ADa-del-asesinato-de-dos-efemelenistas.htm](https://elfaro.net/es/202102/el_salvador/25205/Cronolog%C3%ADa-del-asesinato-de-dos-efemelenistas.htm) (accessed: 05.12. 2021).

<sup>15</sup> See: Guzmán V., Rauda N., Alvarado J. Bukele mete al Ejército en la Asamblea y amenaza con disolverla dentro de una semana // *El Faro*. 10.02.2020. URL: [https://elfaro.net/es/202002/el\\_salvador/24008/Bukele-mete-al-Ej%C3%A9rcito-en-la-Asamblea-y-amenaza-con-disolverla-dentro-de-una-semana.htm](https://elfaro.net/es/202002/el_salvador/24008/Bukele-mete-al-Ej%C3%A9rcito-en-la-Asamblea-y-amenaza-con-disolverla-dentro-de-una-semana.htm) (accessed: 05.12.2021); Alvarado J., Lazo R., Arauz S. Bukele usa a la nueva Asamblea para tomar control de la Sala de lo Constitucional y la Fiscalía // *El Faro*. 02.05. 2021. URL: [https://elfaro.net/es/202105/el\\_salvador/25451/Bukele-usa-a-la-nueva-Asamblea-para-tomar-control-de-la-Sala-de-lo-Constitucional-y-la-Fiscal%C3%ADa.htm](https://elfaro.net/es/202105/el_salvador/25451/Bukele-usa-a-la-nueva-Asamblea-para-tomar-control-de-la-Sala-de-lo-Constitucional-y-la-Fiscal%C3%ADa.htm) (accessed: 05.12.2021).

<sup>16</sup> Bukele contra las maras: 3 polémicas medidas aprobadas por El Salvador para combatir a las pandillas // *BBC News*. 06.04.2022. URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-60989174> (accessed: 07.04.2022).

permanent crisis. In Guatemala, the "main" issue on the political agenda is corruption, especially since the expulsion in 2019 of the International Commission against Impunity (CICIG), which was interpreted as a "Corrupt Pact."<sup>17</sup>

This "pact" entailed the co-optation by the political class of the legislative branch, the judiciary and the Constitutional Court, which meant a step backwards in terms of transparency, justice and the fight against organised crime. Against this backdrop, the current president, Alejandro Giammattei, has been questioned both for the corruption of his administration and for his mismanagement of the COVID-19 pandemic (Guerrero Garnica, 2020, pp. 183—199).

An example of this was the wave of protests at the end of 2020 following the approval of a bill in the National Congress that cut education and health care spending. At the same time, an increase in spending on allowances and services for legislators and an increase in infrastructure spending through concessions to the private sector were proposed.<sup>18</sup>

The case of Costa Rica, as usual, is a relative exception. However, political instability and uncertainty have also become entrenched in the nation. Thus, the campaign for the 2022 presidential and legislative elections was dominated by issues of corruption, nepotism, economic crisis and personal attacks among candidates.

Fabrizio Alvarado, defeated in the second round by ex-president Carlos Alvarado in the previous elections,<sup>19</sup> returned as a presidential

<sup>17</sup> Sáenz de Tejada R. Guatemala contra el pacto de corruptos // *Nueva Sociedad*. Agosto 2021. URL: <https://nuso.org/articulo/paro-corrupcion-derecha-giammattei-fiscal-investigacion/> (accessed: 23.01.2022).

<sup>18</sup> Sáenz de Tejada R. Guatemala: ¿después del fuego, qué? // *Nueva Sociedad*. Diciembre 2020. URL: <https://nuso.org/articulo/guatemala-despues-del-fuego-que/> (accessed: 23.01.2022).

<sup>19</sup> Murillo Á. Fabrizio Alvarado: un candidato caído del Cielo // *El País*. 05.02.2018. URL: [https://elpais.com/internacional/2018/02/05/america/1517865061\\_521252.html](https://elpais.com/internacional/2018/02/05/america/1517865061_521252.html) (accessed: 10.12.2021).

candidate, and did so with a new party of a markedly evangelical character — Nueva República or New Republic (Pignataro & Treminio, 2019, pp. 239—263). The Evangelicals tried to capitalize on the fragmentation of the vote in a country that since the beginning of the 21st century has left behind the two-party system that had provided political stability for half a century.<sup>20</sup> However, Carlos Alvarado's presidential ticket failed to make it to the second round. The two candidates were former President, José María Figueres, with the National Liberation Party (PLN), and Rodrigo Chaves, former finance minister and former World Bank official, through the young Social Democratic Progress (PSD) party. The latter was the winner after receiving 52.84% of the vote cast,<sup>21</sup> and will have to govern with a highly fragmented Legislative Assembly, with the support of only 9 out of its 57 seats (Treminio Sánchez, 2022), and without a party structure.

### COVID-19 Pandemic and Climate Issues

Not only has the region been shaken politically in recent years. Central America has also been beset by other threats that have led to two major crises: a health crisis and a climate crisis. In terms of the health crisis, Costa Rica has been the only country that has pursued a coherent policy. The swift and coordinated actions of President Carlos Alvarado's government with the Legislative Assembly managed to contain the first wave of the pandemic (Cascante Matamoros & Aguirre Raftacco, 2020). On the other hand, the existence of one of the most robust public health systems in the subcontinent also helped the country's management of the pandemic to outshine that of its neighbors. Yet, despite this,

<sup>20</sup> Kourliandsky J.-J. Democracia, evangelismo y reacción // Nueva Sociedad. No. 280. Marzo-Abril 2019. URL: <https://nuso.org/articulo/democracia-evangelismo-y-reaccion-conservadora/> (accessed: 23.01.2022).

<sup>21</sup> Resultados Provisionales 3 de abril de 2022 // Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica. 04.04.2022. URL: [https://www.tse.go.cr/svr2022\\_II/](https://www.tse.go.cr/svr2022_II/) (accessed: 11.04.2022).

the economic effects of the pandemic were more controversial. As in other countries, the pandemic was not confined to the issue of health, but also had other consequences, such as unemployment, the closure of businesses and companies, as well as bringing tourism to a standstill. In a country like Costa Rica, which relies on tourism as its main source of foreign exchange and which employs a significant percentage of its population, the impact of the pandemic has had profound economic effects.

The measures to address COVID-19 promoted by the governments of the four northern countries in the region, regardless of the political persuasion of their presidents, were ineffective. Structural factors that are difficult to solve in the short term such as high levels of labor informality, poverty, precarious housing and, above all, the state's weak infrastructural capacity, all worked against them.

Thus, for the citizens of Guatemala, Honduras, El Salvador and Nicaragua, the coronavirus pandemic has added to the risks to which the population is already subjected in their daily lives (Prunier & Salazar, 2021). On the health crisis, however, the Nicaraguan case deserves an aside. The handling of the pandemic in Nicaragua was, to say the least, odd: at the beginning, government authorities chose to deny the fact that COVID-19 was lethal and argued that the infection and the virus itself were bourgeois in nature.<sup>22</sup> In addition, the Ortega — Murillo presidential duo promoted popular rallies in support of the regime with the slogan “Love in the times of COVID-19” (Jarquín, 2020, p. 234). Later, when the health crisis could not be denied, the Nicaraguan government tried to justify its position by claiming that Nicaragua had adopted the “Swedish model” in its fight against the

<sup>22</sup> Mendoza A. ¿Se puede comparar el régimen Ortega Murillo con el modelo sueco? // Confidencial. 29.05.2020. URL: <https://www.confidencial.com.ni/opinion/se-puede-comparar-el-regimen-ortega-murillo-con-el-modelo-sueco/> (accessed: 11.12.2021).

pandemic.<sup>23</sup> A model that, according to the authorities, was the one best suited to the situation in the country, since in Nicaragua neither the economy nor its people could withstand an indefinite labor shutdown.

The incidence of COVID-19 in Central America, almost two years after the start of the pandemic, shows the following cumulative data on detected cases: in Costa Rica, 701,471, in Guatemala 694,513, in Honduras 391,874, in El Salvador 135,109 and in Nicaragua 17,709. These data is relevant as of February 1, 2022 and come from the Johns Hopkins University of Medicine Coronavirus Resource Center.<sup>24</sup> On the other hand, if we cross-reference the recorded infections with the number of deaths, using the same source and date, we obtain the following figures: Costa Rica — 7,593, Guatemala — 16,401 deaths, Honduras — 10,512, El Salvador — 3,914 and Nicaragua — 220.<sup>25</sup>

The above figures already provide some significant data and should be assessed and handled with a certain caution, mainly due to the existence of a clear under-reporting in some countries, especially with regard to Nicaragua, and to the concordance that can be established between tests carried out and confirmed cases. In any event, it will be very difficult for countries in the region, especially the four northern ones, to combat the pandemic until the vaccines arrive through the COVID-19 Vaccines Global Access Facility (COVAX). This is a public-private initiative that aims to promote equitable access to COVID-19 vaccines around the world but is far from

achieving its intended goals (Eccleston-Turner & Upton, 2021, p. 445).

Besides the pandemic, the other major crisis experienced has been the climate crisis. In 2020, the threat of climate change eventually materialized in the form of the most active hurricane season in the region's history with a total of 30 storms, 13 of which were classified as hurricanes.<sup>26</sup> The most intense storms, Iota and Eta, occurred at the end of the year. The region had to deal simultaneously with the health crisis caused by the pandemic and the aftermath of the hurricanes. Honduras, Guatemala and Nicaragua were the hardest hit, although El Salvador and Costa Rica were also affected. The impact on crops and infrastructure was also devastating. All sources agree that the 2020 climate disaster was greater than that experienced in 1998 following Hurricane Mitch. However, this time the reaction of the international community was virtually non-existent. While Mitch sparked a huge wave of international solidarity worldwide, the ravages of Eta and Iota went unnoticed on a planet caught up in the COVID-19 pandemic. According to data provided by the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) in a report dated late December 2020, 4.5 million people were affected by Eta and Iota in Honduras, 1.8 million in Nicaragua, and 1.8 million in Guatemala.<sup>27</sup>

The devastation caused by Hurricanes Eta and Iota had multiplier effects due to their proximity in time. In early November 2020, the first hurricane hit the region and, two weeks later, the second, more intense hurricane arrived without time to recover. According to UNICEF, the two hurricanes affected more than

<sup>23</sup> La Falta de Información, Prevención y Atención Médica Sobre la Crisis de COVID-19 en Nicaragua: Evaluation Report // Observatorio Ciudadano COVID-19 Nicaragua y Red Internacional de Derechos Humanos (RIDH). Managua: Observatorio Ciudadano COVID-19 Nicaragua. 30.09. 2020. URL: <https://ridh.org/la-falta-de-informacion-prevencion-y-atencion-medica-sobre-la-crisis-de-covid-19-en-nicaragua/> (accessed: 20.01.2022).

<sup>24</sup> Coronavirus Resource Centre // Johns Hopkins University & Medicine. February 5, 2022. URL: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (accessed: 05.02.2022).

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Toro Nader M. Así fue la desastrosa temporada de huracanes 2020 // CNN en español. 01.06.2021. URL: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/01/asi-fue-la-desastrosa-temporada-de-huracanes-2020-huracan-2021-orix/> (accessed: 18.12.2021).

<sup>27</sup> Centro América: Tormentas Tropical Eta & Huracán Iota: Seis semanas después // Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). December 22, 2020. URL: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020-12-23%20W%20After%20%28SPA%29.pdf> (accessed: 02.01.2022).

9.3 million people in seven countries, 3.5 million of them children.<sup>28</sup> The aid from the administrations was scarce, delayed in time and included an element of promise that failed to become a reality.

### The Border as an Added Risk

The combination of the above, the political, health and climate crises, has only increased the poverty, insecurity and vulnerability already existing in the region. This backdrop of permanent and ongoing crisis can help us to understand the migratory pressure in the region. This is forced migration, with the population of the Northern Triangle countries heading towards Mexico and the United States, and Nicaragua's population heading south towards Costa Rica, and also northwards. In terms of northbound migration, the closure of borders due to the pandemic and the different agreements with the United States have made the passage through Guatemala and Mexico much more complicated for migrants, thus modifying their repertoires of action.

For most people, the way to emigrate is still on an individual basis and oriented towards the United States. In recent years, however, the focus has been on the so-called "migrant caravans" (Torre Cantalapiedra & Mariscal Nava, 2020). There are many objective reasons that justify the existence of massive US-bound migrant caravans. However, the contexts in which they usually take place are striking. Among them, it is necessary to highlight those that have to do with US domestic politics: the start of the US election campaign, the day that Trump's second impeachment procedure began, and the inauguration of Biden's presidential office. However, despite pursuing these windows of opportunity, the chances of success are not guaranteed, as witnessed by the end that many of them have met since 2018. The repression of

migrants organized in caravans comes from a variety of sources in transit countries and is not just limited to repressive state apparatuses. Such was the case of the migrant caravan organized from Honduras in January 2020. This caravan did not reach the southern border of Mexico due to the repression exercised by the Guatemalan government and society and the military deployment carried out by the Mexican government along the banks of the Suchiate River near Tapachula. Border points between Guatemala and Mexico have become scenes of government violence against migrants stranded at the border.<sup>29</sup>

This climate of permanent cross-border tension is still awaiting promised and undelivered reforms. The arrival of Joe Biden in the White House seemed to indicate that the situation could change but hopes have been dashed (Villafuerte Solís & García Aguilar, 2020, pp. 103—127). While it is true that the new US administration has made gestures, including the rescission in February 2021 of the border emergency declaration between Mexico and the United States decreed in 2019, and the freezing of funds earmarked for the construction of the "wall," it is no less true that immigration reform remains blocked in Congress. This reform, which was intended to create a pathway to citizenship for the estimated 11 million undocumented immigrants living in the United States,<sup>30</sup> leaves the lives of many Central Americans in a vulnerable situation even when they are settled in the United States.

In other respects, some of the regulations that bear the imprint of former President Donald Trump are still in force. These include the controversial Title 42, an emergency order that

<sup>28</sup> El impacto de los huracanes Eta e Iota // UNICEF. 01.03.2021. URL: <https://www.unicef.org/lac/historias/impacto-de-los-huracanes-eta-e-iota> (accessed: 12.11.2021).

<sup>29</sup> Tema migratorio // Instituto Nacional de Migración. 23.10.2021. URL: <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/tema-migratorio-241021/> (accessed: 18.01.2022).

<sup>30</sup> Beauregard L.P. La política migratoria de Biden sigue a la espera del gran giro prometido // El País. 09.11.2021. URL: <https://elpais.com/internacional/2021-11-09/la-politica-migratoria-de-biden-sigue-a-la-espera-del-gran-giro-prometido.html> (accessed: 16.12.2021).



allows the government to turn away most people arriving at the border and that *de facto* keeps the border closed to asylum seekers and migrants.<sup>31</sup> On the other hand, some measures that were suspended after Joe Biden came to power have gradually been restored. One example of these repeals that have ended up being reinstated is the Migrant Protection Protocols (MPPs). Through this regulation, asylum seekers are kept on the Mexican side of the border while awaiting US immigration court dates.<sup>32</sup>

To all this should be added an issue that clearly attests to the continuity in recent years of US admission policies: the number of refugees. During Trump's four years in office, the number of refugees fell drastically. Prior to the Trump Administration, the annual ceiling for refugee admissions was set at 85,000; Trump reduced it to 15,000.<sup>33</sup> Biden has maintained this limit and subsequently, after some lobbying, has raised the ceiling to 62,000.<sup>34</sup> However, the actual figures for the fiscal year 2021 are revealing: the number of refugees admitted in 2021 stood at just 11,411.<sup>35</sup>

It is widely believed that the Biden Administration has continued with most of the agenda put in place by his predecessor. Election promises and gestures in his first months in the White House have remained merely a declaration of intent. However, it has also been reported that immigration policy is being deployed in a more humane way, such as

limiting the detention of pregnant women or suspending immigration raids at workplaces, common practices during the Trump administration.

### Past, Present and Future

The foregoing does not give enough cause for optimism. The past weighs like a stone on the present and the present projects itself onto an unpromising future. Thus, the worst aspect of the situation in the region is the lack of short- and medium-term prospects. None of the current governments have proposals that ensure that the multiple needs of the population will be met. Rather the opposite seems to be the case: democratic institutions are clearly weak, and the leaders' agendas fail to reflect solid public policies and economic plans that could redress the dire conditions in which most of the countries in the region live. In many cases there is a lack of will, in others a surplus of voluntarism — and in all cases, resources, especially financial resources, are lacking.

For the rest, the economic and political elites seem more concerned with defending their own interests than those of a population that has been too severely punished so far this century. Politics is being discredited resulting in disenchantment, given that the pact or coexistence with interest groups of uncertain integrity is there for all to see. Internally, in each country, the weakness of the party system and the inconsistency of new party formations can be seen. These parties tend to fall apart in the polls when the leader who gave them life disappears from the political frontline. On the other hand, the polarization and ideological baggage of the candidates means that each new presidential inauguration is fraught with tension and in many cases violence (Rodríguez Ariano, 2020, pp. 76—78).

In this context, two centuries after the independence of the Central American republics, the region is mired in a threefold crisis that might find some relief in region-wide

<sup>31</sup> Arredondo A. Mayorkas: El Título 42 se mantendrá mientras haya razones sanitarias // *La Voz de América*. 26.05.2021. URL: [https://www.vozdeamerica.com/a/inmigracion\\_mayorkas-titulo-42-mantendera-hasta-no-haya-necesidad-salud-publica/6074156.html](https://www.vozdeamerica.com/a/inmigracion_mayorkas-titulo-42-mantendera-hasta-no-haya-necesidad-salud-publica/6074156.html) (accessed: 16.12.2021).

<sup>32</sup> Barros A. ¿Qué ha ocurrido con los cambios migratorios impulsados por el presidente Biden a comienzos de 2021? // *La Voz de América*. 28.12.2021. URL: <https://www.vozdeamerica.com/a/cambios-politica-migratoria-joe-biden-2021/6371194.html> (accessed: 16.12.2021).

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

unity, in joint action. As a global actor, Central American Integration System (SICA) seems to be the best tool for building a common project that is capable of overcoming, or at least facing, the great challenges that lie ahead for the region. This may be one of the keys to the future: SICA's success, especially in the economic sphere, where the flow of trade within the common space already accounts for a quarter of its members' trade, but also in

international fora, where its members are capable of articulating a single discourse when they propose to do so. This show of institutional health reflects the strength of one of the continent's most crisis-resistant integration systems. It is from here, from unity in a solid space of integration, that a system of social protection can be generated that guarantees the right to life and security and preserves civil and political liberties.

Received / Поступила в редакцию: 02.05.2022

Revised / Доработана после рецензирования: 01.06.2022

Accepted / Принята к публикации: 27.06.2022

### References

- Cascante Matamoros, J., & Aguirre Raftacco, E. C. (2020). Costa Rica. In S. Martí i Puig & M. Alcántara Sáez (Eds.), *Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la COVID-19* (pp. 113—130). Madrid: Marcial Pons.
- Cedillo Delgado, R. (2022). Nuevas Ideas de El Salvador. Un partido movimiento en América Latina. *Apuntes Electorales*, 21(67), 45—79.
- Cuadra Lira, E. (2016). Las élites y los campos de disputa en Nicaragua: una mirada retrospectiva. *Península*, 11(1), 85—101. <https://doi.org/10.1016/j.pnsla.2016.01.004>
- Eccleston-Turner, M., & Upton, H. (2021). International collaboration to ensure equitable access to vaccines for COVID-19: The ACT-Accelerator and the COVAX facility. *Milbank Quarterly*, 99(2), 426—449. <https://doi.org/10.1111/1468-0009.12503>
- Grassetti, J. (2020). El discurso político de Nayib Bukele en Twitter. *Cuadernos del Centro de Estudios de Diseño y Comunicación*, (112), 205—224. <https://doi.org/10.18682/cdc.vi112.4102>
- Guerrero Garnica, J. (2020). Una Guatemala colapsada antes de la pandemia. In S. Martí i Puig & M. Alcántara Sáez (Eds.), *Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la COVID-19* (pp. 183—199). Madrid: Marcial Pons.
- Jarquín, M. (2020). Nicaragua: dos crisis. In S. Martí i Puig & M. Alcántara Sáez (Eds.), *Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la COVID-19* (pp. 233—251). Madrid: Marcial Pons.
- Martí i Puig, S. (2019). Nicaragua: análisis de una crisis inesperada. *Fundación Carolina. Documentos de Trabajo*, (10), 1—23. Retrieved from [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/DT\\_FC\\_10.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/DT_FC_10.pdf)
- Martí i Puig, S. (2021). Nicaragua 2021: elecciones autoritarias y represión 2021. *Análisis Carolina*, (19), 1—14. Retrieved from [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/06/AC-19\\_2021.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/06/AC-19_2021.pdf)
- Martí i Puig, S., & Rodríguez Suárez, D. (2021). Nicaragua: la COVID-19 y el Parlamento. In M. García Montero, M. Barragán Manjón & M. Alcántara Sáez (Eds.), *Los parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia* (pp. 313—337). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Mº de la Presidencia.
- Pignataro, A., & Treminio, I. (2019). Reto económico, valores y religión en las elecciones nacionales de Costa Rica 2018. *Revista de Ciencia Política*, 39(2), 239—263. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2019000200239>
- Prunier, D. M., & Salazar, S. (2021). Fronteras centroamericanas y movilidad en 2020. Una región de fracturas y desigualdades impactada por el COVID-19. *Estudios Fronterizos*, 22, e073, 1—31. <https://doi.org/10.21670/ref.2110073>
- Rodríguez Ariano, L. N. (2020). Retrotopía: un anhelo del conservadurismo nativista estadounidense. In P. G. García Macías & J. S. Cueto-Calderón (Eds.), *Movilidad humana en Latinoamérica: nuevos patrones, nuevos retos* (pp. 63—81). London: Transnational Press.
- Rodríguez, C. G., & González Tule, L. A. (2020). Elecciones en Honduras 2017: Debilidad institucional e incertidumbre electoral. In M. Alcántara Sáez (Ed.), *América Latina vota 2017—2019* (pp. 325—356). Madrid: Tecnos.

- Sosa, E. (2011). La contienda política tras el golpe de Estado oligárquico. De la resistencia en las calles hacia la disputa político/electoral. *Bajo el Volcán*, 11(17), 21—42. Retrieved from <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28625451004>
- Torre Cantalapiedra, E., & Mariscal Nava, D. M. (2020). Batallando con fronteras: estrategias migratorias en tránsito de participantes en caravanas de migrantes. *Estudios Fronterizos*, 21, e047, 1—21. <https://doi.org/10.21670/ref.2005047>
- Treminio Sánchez, I. (2022). Elecciones presidenciales y legislativas Costa Rica 2022. *Análisis Carolina*, (5), 1—14. [https://doi.org/10.33960/AC\\_05.2022](https://doi.org/10.33960/AC_05.2022)
- Villafuerte Solís, D., & García Aguilar, M. C. (2020). Fin de la era Trump y las promesas de Biden: ¿nuevos aires en la política migratoria de la Cuarta Transformación? *Migración y Desarrollo*, 18(35), 103—127. Retrieved from <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66066759005>

**About the authors:** *Martí i Puig Salvador* — PhD (Political Science), Professor, University of Girona; Senior Researcher, CIDOB-Barcelona Centre for International Affairs; ORCID: 0000-0002-4464-4452; e-mail: [salvador.marti@udg.edu](mailto:salvador.marti@udg.edu)

*Rodríguez Suárez Daniel* — PhD (Contemporary History), Associate Professor, University of Girona; Professor/Tutor, National University of Distance Education (UNED); ORCID: 0000-0002-2693-8879; e-mail: [daniel.rodriguezsuarez@udg.edu](mailto:daniel.rodriguezsuarez@udg.edu)



DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-506-519


*Научная статья / Research article*

## Латинская Америка: от «Вашингтонского» к «Корнуоллскому консенсусу»

Ю.Н. Мосейкин<sup>1</sup>  , Э. Охеда Кальюни<sup>2</sup> , М.Н. Мосейкина<sup>1</sup> 

<sup>1</sup> Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

<sup>2</sup> Технический университет Оруро, Оруро, Боливия

 [moseykin-yun@rudn.ru](mailto:moseykin-yun@rudn.ru)

**Аннотация.** Рассматриваются предложения «Корнуоллского консенсуса» в контексте их возможной реализации в странах Латинской Америки. Выдвигается тезис о том, что эти предложения могли бы способствовать выработке новой стратегии экономического развития взамен экономической политики, применяемой под влиянием «Вашингтонского консенсуса» и попыток реализации альтернативных экономических моделей постлиберального периода. Отмечается, что в ближайшем будущем предложения «Корнуоллского консенсуса» имеют шанс стать доминирующими в формировании глобальной повестки формулирования новой экономической парадигмы. Однако авторы подчеркивают, что на сегодняшний день существуют также «Пекинский» и «Делийский» консенсусы, отражающие китайскую и индийскую модели либерализации экономик. Дается оценка корректировочным механизмам, основанным на рекомендациях «Вашингтонского консенсуса», проводится сравнительный анализ эволюции экономик стран Латинской Америки, имевших как открытый, так и этатистский характер. Рассмотрены альтернативные варианты моделей, возникших в Латинской Америке на постнеолиберальной стадии развития. Предложения «Корнуоллского консенсуса» рассматриваются с позиции их возможной применимости в Латиноамериканском регионе. Анализируются основные тезисы «Корнуоллского консенсуса» и формулируются некоторые методы адаптации Латинской Америки к предложениям нового консенсуса с учетом имеющегося у стран региона опыта реализации модели развития, предложенной в рамках «Вашингтонского консенсуса», а также его последствий и существующих альтернатив в виде построений постнеолиберального периода. Авторы приходят к выводу, что, несмотря на адаптивность латиноамериканских экономик, сохраняются сомнения по поводу того, смогут ли предложения «Корнуоллского консенсуса» способствовать реанимации политики экономического роста в регионе, направленной на формирование нового типа «государства социального благосостояния». В результате проведенного исследования авторами был сделан вывод, что предложения «Корнуоллского консенсуса» могли бы способствовать выработке новой политики в области экономического развития, поскольку представляется, что «государство всеобщего благосостояния» в его латиноамериканской версии исчерпало себя.

**Ключевые слова:** Латинская Америка, Вашингтонский консенсус, Корнуоллский консенсус, неолиберализм, государство всеобщего благосостояния

---

© Мосейкин Ю.Н., Охеда Кальюни Э., Мосейкина М.Н., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>


**Для цитирования:** Мосейкин Ю. Н., Охеда Кальюни Э., Мосейкина М. Н. Латинская Америка: от «Вашингтонского» к «Корнуоллскому консенсусу» // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 506—519. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-506-519>

## Latin America: From the “Washington” to the “Cornwall Consensus”

Yury N. Moseykin<sup>1</sup>  , Elvis Ojeda Calluni<sup>2</sup> , Marina N. Moseykina<sup>1</sup> 

<sup>1</sup> Peoples’ Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russian Federation

<sup>2</sup> Oruro Technical University, Oruro, Bolivia

moseykin-yun@rudn.ru

**Abstract.** The research examines the proposals of the “Cornwall Consensus” in the context of their possible application in Latin America. The authors argue that these proposals could contribute to the development of a new economic development strategy for the post-liberal period. It is likely that the “Cornwall Consensus” proposals become dominant in shaping the global agenda on the new economic paradigm. Although it is important to mention that nowadays there also also “Beijing” and “Delhi” consensuses those are linked to the Chinese and Indian models of economic liberalization and constitute an alternative to the “Washington Consensus”. The article analyzes the effectiveness of the “Washington Consensus” adjustment mechanism, carries out a comparative analysis of the Latin American economies that pursued both liberal and statist development models. Then the article examines the main recommendations and ideas of the “Cornwall Consensus”, the prospects of adapting the Latin American region to the proposals of a new development model against the background of existing experience in implementing the recommendations of the “Washington Consensus”, its consequences and existing “post-neoliberal” alternatives. The authors conclude that, despite the adaptability of the Latin American economies, the question remains whether the proposals of the “Cornwall Consensus” can contribute to the revival of the development policy in Latin America aimed at creating a new type of “welfare state”? The study concludes that the proposals of the “Cornwall Consensus” could contribute to the formulation of a new development policy, since the “welfare state” in its Latin American version, regardless of whether “neoliberal” or “progressive”, has exhausted itself.

**Key words:** Latin America, Washington Consensus, Cornwall Consensus, neoliberalism, welfare state

**For citation:** Moseykin, Yu. N., Ojeda Calluni, E., & Moseykina, M. N. (2022). Latin America: From the “Washington” to the “Cornwall consensus”. *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 506—519. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-506-519>

### Введение

«Вашингтонский консенсус» был сформулирован для стран Латинской Америки как декалог политики, направленной на либерализацию и обеспечение макроэкономической стабильности, что должно было способствовать разрешению кризиса 1970—1980-х гг. в условиях бюджетного дефицита. Этот набор политических рекомендаций и основанная на них политика позволили странам региона стабилизировать экономику и сориентировать рынки на конкуренцию в глобальной экономике (Williamson, 1990). Однако спустя 40 лет после начала реализации этой повестки масштабные реформы подходят к концу, а их эффекты исчерпываются. Все более острыми становятся такие проблемы, как рост неравенства, климатический кризис, ограниченность

возможностей частного сектора и государства реагировать на неотложные вызовы, особенно высветившиеся на фоне пандемии. Переломным моментом, спровоцировавшим недовольство и разочарование результатами «неолиберальной» политики, стало резкое снижение политической поддержки процессов структурных реформ в странах региона (Ананьин, Хаиткулов, Шестаков, 2010).

Хотя для Латинской Америки характерны разные политические, экономические, социальные и культурные реалии, авторам удалось выявить некоторые общие моменты экономической политики и роли государственного вмешательства в функционирование рыночного механизма. Страны региона следовали схожей парадигме в отношении государственного вмешательства, по-своему стремясь построить

«государство всеобщего благосостояния» (*welfare state*). Реальность показывает, что существующая модель, движимая в латиноамериканской версии этатизмом в двух его вариантах (либеральном и популистском), исчерпывает себя. Это позволяет говорить о том, что предложения «Корнуоллского консенсуса» выступают в качестве новой экономической парадигмы, которая может стать ведущей в глобальных дебатах на десятилетия вперед. В связи с этим возникает идея о продвижении нового международного «общественного договора», который может способствовать активизации роли государства в экономике, большему вниманию к реализации социальных целей развития, достижению солидарности в международном масштабе и реформированию мирового порядка в интересах всеобщего блага, к чему и призывает группа экспертов в своем докладе для лидеров Группы семи (G7)<sup>1</sup>.

Очевидно, что реакция латиноамериканских стран на новые предложения (в том числе в области структуры финансирования государственных расходов), содержащиеся в «Корнуоллском консенсусе», различна и варьируется от позитивных ожиданий в отношении функционирования рынка с сильной ролью государства до ожиданий «левых», надеющихся в «государственнических» предложениях «Корнуоллского консенсуса» найти новое знамя политической борьбы.

Существенное влияние на выбор пути развития странами Латинской Америки оказывают многочисленные незападные теории, имеющие зачастую неомарксистские корни (*Postdevelopment in Practice...*, 2019). Широкая палитра этих теорий приведена в работе Д.А. Дегтерева, который отмечает, что возможность выработки подлинно национальных подходов к проблемам развития ограничена в странах западного ареала настолько, что даже такой критик постдевелопментализма, как А. Эскобар, «указывает на монополизацию западным дискурсом самих понятий “развитие” и “теория развития”» (Дегтерев, 2021. с. 119). Подобные альтернативные (или социалистические) модели, реализованные в

регионе под влиянием «левых», показали, что системы социального обеспечения Латинской Америки остаются пленниками эндемических структурных сбоев, которые «прогрессивные» правители неспособны преодолеть, даже несмотря на возросшую роль государства. В результате не удалось решить проблемы нищеты, неравенства, безработицы, коррупции и др. Иными словами, этот вариант, «ассоциировавшийся на первом этапе с эйфорией успеха, в большинстве случаев не принес устойчивых позитивных результатов, а лидеры этой тенденции оказались в плену политического противоборства, поддались на соблазн быстрых административных решений с упором на этатизацию» (Давыдов, 2016, с. 40—41).

В этой связи возникает вопрос: смогут ли предложения «Корнуоллского консенсуса» способствовать выработке новой модели развития стран Латинской Америки, в которой будет сделана ставка на новый тип «государства социального благосостояния» в противовес исчерпавшей себя неолиберальной концепции?

Сравнительный анализ модели «Вашингтонского консенсуса», принятой большинством латиноамериканских стран, степени ее адаптивности к новым предложениям «Корнуоллского консенсуса», осуществлен авторами с помощью детального наблюдения исторической взаимосвязи развития «консенсусов» с потенциалом стран региона, в том числе со структурной подготовкой последних к модельному переходу.

### Теоретические подходы нового либерализма

По мере осознания исчерпания возможностей эффективного использования кейнсианской модели экономического регулирования и социального обеспечения глобальный капитализм пришел к пониманию необходимости ее смены и задался целью реорганизации капиталистической системы в целом в соответствии с либеральными принципами, переработанными для нового исторического периода капитализма. «Новый либерализм» был абсолютно гегемонистской моделью, сумевшей распространиться самым универсальным образом: из Западной Европы — в США, из Латинской

<sup>1</sup> Del Consenso de Washington al Consenso de Cornwall // El Megafono. 30.10.2021. URL: <https://elmegafono.net/15425/> (accessed: 30.10.2021).

Америки — в Китай, из Восточной Европы — в Африку. Несмотря на локальные кризисы неолиберальной политики в 1990-х гг. (в Мексике, Юго-Восточной Азии, России, Бразилии и Аргентине), в отсутствие альтернативного проекта данная модель сохраняла свою гегемонию<sup>2</sup>.

Сторонники неолиберализма выступали против кейнсианской экономической политики, которая наделяет государство ключевой ролью в преодолении кризисов или спадов. Так, австрийский экономист Ф. фон Хайек утверждал, что государственное планирование экономики ведет к тоталитаризму (Хайек, 2005, с. 103). Однако неолиберализм не представляет собой единой доктрины. Он включает в себя различные школы, такие как австрийская школа Ф. фон-Хайека и Л. фон Мизеса, чикагская школа М. Фридмана и виргинская школа Дж. Бьюкенена, причем между ними есть существенные отличия, например, в позициях относительно денежно-кредитной политики. В соответствии с неолиберальными рекомендациями экономическая деятельность должна реализовываться преимущественно частным сектором при одновременном ограничении роли государства в экономике, сокращением его доли в выработке ВВП, устранением ограничений и правил в ведении экономической деятельности и открытием границ для товаров. Однако данная экономическая модель также предполагает повышение процентных ставок и налогов на потребление, снижение налогов на производство, либерализацию и дерегулирование торговли, повышение мобильности капитала и рабочей силы. В результате именно частный сектор несет ответственность за создание богатства<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Sader E. ¿Se acabó el neoliberalismo? // *La Jornada*. 29.09.2008. URL: <https://www.jornada.com.mx/2008/09/29/index.php?section=opinion&article=022a1pol> (accessed: 15.06.2021).

<sup>3</sup> Lissardy G. Qué es el neoliberalismo, quién lo impulsó y por qué algunos niegan que existe // *BBC News Mundo*. 26.11.2021. URL: [https://es.noticias.yahoo.com/neoliberalismo-impuls%C3%B3-niegan-121253072.html?guccounter=1&guce\\_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce\\_referrer\\_sig=AQAAANhgQ6zmMGJuPBr6Fr7aAKkN0reGJbVoJo8J5aT5FfjS4YIZHIP0E1qPLqoLlnon0u\\_t6Wona6byXf3bL5jvJVVHtTKva80VbV1eKXYEMkKh5iNj5XP30mbwgyYdu1dqVRAzCBFYnD](https://es.noticias.yahoo.com/neoliberalismo-impuls%C3%B3-niegan-121253072.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAANhgQ6zmMGJuPBr6Fr7aAKkN0reGJbVoJo8J5aT5FfjS4YIZHIP0E1qPLqoLlnon0u_t6Wona6byXf3bL5jvJVVHtTKva80VbV1eKXYEMkKh5iNj5XP30mbwgyYdu1dqVRAzCBFYnD)

Целый ряд экономистов и теоретиков на протяжении нескольких десятилетий подвергали критике основные постулаты неолиберализма и реализуемой на его основе политики. В большинстве своем они отмечали, что последствия этой политики скажутся прежде всего на способности государства реализовывать важнейшие социальные программы. Эта проблема отчетливо проявляется в современную эпоху. В этой связи Г. Гереффи еще в 2014 г. отмечал, что «государственное управление стало играть более сильную роль, активно дополняя и усиливая корпоративные кодексы поведения, технологические стандарты и другие добровольные, неправительственные типы частного управления, получившие распространение за последние два десятилетия», что «стимулировало многосторонние инициативы с участием как государственных, так и частных акторов, способствуя решению проблемы коллективного действия» (Gereffi, 2014, p. 29).

Таким образом, основной посыл неолиберализма как альтернативы кейнсианству заключается в стремлении к свободной торговле без вмешательства государства, но с регулирующим центральным банком.

### **Политика корректировки в Латинской Америке и «Вашингтонский консенсус»**

Большинство стран Латинской Америки придерживаются идеалов создания свободного рынка с момента обретения независимости в XIX в. Однако в период с 1920-х по 1980-е гг. политика экономического роста определялась существенным вмешательством государства в рыночные процессы. Оно выступало либо в качестве непосредственного участника, либо регулятора. В основе этой политики лежало стремление защитить местных производителей от иностранной конкуренции и эффективно регулировать внутренний рынок. Общая парадигма почти всех стран региона на данном этапе проявилась в существовании монополии государственных предприятий, контроле над ценами, протекционистских мерах и неэффективном государственном регулировании. Все

B29220wY8\_788\_qp4q5KwwhGW8b-w7dlp (accessed: 30.10.2021).



это привело к консервации устаревающих отраслей с неэффективным управлением и высоким уровнем задолженности, а 1980-е гг. получили название «потерянного десятилетия»<sup>4</sup>.

Такое развитие событий вдохновило проживавшего в США английского экономиста Дж. Уильямсона на подготовку своих рекомендаций для региона с целью получения им помощи от финансовых учреждений, базирующихся в Вашингтоне. Появлению «Вашингтонского консенсуса» в Латинской Америке во многом способствовало так называемое «чилийское чудо»<sup>5</sup>, хотя трудно точно определить, когда в Латинской Америке начался «неолиберальный» период и большинство латиноамериканских стран начали принимать меры по стимулированию роста в духе «чилийского чуда» при поддержке базирующихся в Вашингтоне международных финансовых институтов.

Сформулированная Дж. Уильямсоном в 1989 г. программа экономических реформ, известная как «Вашингтонский консенсус», включала в себя три основных постулата:

- 1) сведение к минимуму роли государства;
- 2) полная открытость экономики в целях привлечения иностранных инвестиций;
- 3) распределение за счет побочного эффекта богатства, достигнутого преуспевающими предпринимателями<sup>6</sup>.

«Вашингтонский консенсус» содержит известный набор из десяти рекомендаций для стран Латинской Америки с крупной задолженностью и представляет собой пакет рыночных мер, которые легли в основу экономической политики большинства латиноамериканских правительств в 1990-е гг. (Williamson, 1990). Это и предопределило изменение роли государства и произвело маятниковый сдвиг от интервенционизма к периоду, когда госу-

дарство в основном отсутствовало на рынках. При этом данное изменение было реализовано без какого-либо переходного периода.

На практике применение и интерпретация этих рекомендаций в большинстве латиноамериканских стран отличались существенным разнообразием и были крайне непоследовательными. Как следствие, к концу XX в. возросло разочарование населения в модели развития региона и распределении богатства, что привело к ощущению провала политики «Вашингтонского консенсуса» (Стиглиц, 1998). С тех пор способы, которыми различные страны реализуют свои «альтернативные модели», значительно варьируются в каждом конкретном случае. Хотя общую закономерность, отмеченную в «антинеолиберализме», можно найти в риторике, на практике этого единообразия не существует.

Одной из подобных альтернатив «Вашингтонскому консенсусу» стал так называемый «Пекинский консенсус», под которым понимается собственно китайская модель развития. Ее анализу посвящены многочисленные работы зарубежных и российских китаеведов (Баженова, 2009; Бергер, 2009; Гельбрас, 2009; Виноградов и др., 2018). Еще в 2004 г. Дж. К. Рамо выдвинул идею «Пекинского консенсуса» в качестве возможной исторически значимой альтернативы «Вашингтонскому», отметив привлекательность китайского опыта модернизации, в котором учитывались интересы основной массы населения и удавалось избегать высоких социальных издержек (Ramo, 2004). По мнению исследователя, «Пекинский консенсус» — это модель, позволяющая определить достойное место в мире развивающейся стране (Виноградов и др., 2018, с. 19). Хотя ряд авторов видели в «Пекинском консенсусе» альтернативу западной формуле как результат критики неолиберализма и обнаружившихся проблем в реализации американской модели развития (Борох, Ломанов, 2005), некоторые эксперты характеризовали обе модели как неолиберальные (Лопатина, 2010). На неолиберальные корни китайской модели в 2010 г. обратил внимание китайский экономист Ю Уэнли, заметив, что «неолиберальная трансформация государства под руководством КПК привела к обострению социально-экономических проблем в КНР» (Ren, 2010, p. 113).

<sup>4</sup> Peña J. Las políticas de competencia en América Latina post-Consenso de Washington // CeCo. Marzo de 2021. URL: <https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2021/03/Julian-Pena.pdf> (accessed: 30.10.2021).

<sup>5</sup> Vallejo V. El Chile de Pinochet y los Chicago boys: El milagro del que poco se habla // PanAm Post. 26.09.2020. URL: <https://es.panampost.com/author/vanessa-araujo/> (accessed: 17.05.2021).

<sup>6</sup> Fernando Guzmán R. El nuevo Consenso de Cornwall // El Nuevo Siglo. 18.10.2021. URL: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-18-2021-el-nuevo-consenso-de-cornwall> (accessed: 30.10.2021).



Таким образом, для многих исследователей противопоставление «Пекинского» и «Вашингтонского» консенсусов было в известной мере условно: «Пекинский консенсус» является дополнением «Вашингтонского консенсуса», который определяет необходимые условия для функционирования системы рыночной экономики, в то время как в «Пекинском консенсусе» уделено больше внимания созданию системы институтов (Виноградов и др., 2018, с. 21).

Еще одну альтернативу «Вашингтонскому консенсусу» представляет «Делийский консенсус», а именно индийская модель либерализации экономики. По мнению Н.В. Галищевой, индийский «план действий» по преобразованию национальной экономической системы, который стал выкристаллизовываться с начала 1990-х гг., в настоящее время все явственнее принимает очертания целостной экономической модели развития. При этом отдельные черты концепции «Делийского консенсуса» в определенной мере перекликаются с «Пекинским консенсусом». В обеих моделях предполагаются заимствование и внедрение некоторых либеральных рецептов «Вашингтонского консенсуса» с учетом национальной специфики при определении темпов, сроков и методов проведения экономических преобразований (Галищева, 2014, с. 5).

Таким образом, появление и распространение различных альтернатив «Вашингтонскому консенсусу» явилось следствием того, что в большинстве стран, следовавших его постулатам, в том числе и в Латинской Америке, на смену общему пониманию модели развития пришло ощущение провала политики «Вашингтонского консенсуса» как инструмента решения экономических проблем.

### **«Корнуоллский консенсус» и новая роль государства**

«Корнуоллский консенсус» может быть отнесен к новой экономической парадигме, которая претендует стать доминирующей в глобальных дебатах в течение ближайших десятилетий и которой могут соответствовать и придерживаться крупнейшие экономики мира.

Хотя за 40 лет странам Латинской Америки удалось добиться восстановления темпов экономического роста в результате

применения рекомендаций «Вашингтонского консенсуса», этот рост был неравномерным и происходил на фоне экологических вызовов и необходимости реализации целей устойчивого развития. Проблемы этой модели проявились уже в период мирового финансового кризиса 2008 г., но более наглядно в 2020 г., в связи с началом пандемии COVID-19, которая высветила ограниченность возможностей частного и государственного секторов в реагировании на неотложные экономические, социальные и экологические проблемы<sup>7</sup>.

В июне 2021 г. обсуждению этой сложной ситуации был посвящен саммит стран Группы семи в Корнуолле. Независимые эксперты, заинтересованные в поиске альтернативных моделей развития, опубликовали заключительный доклад на тему «Глобальная экономическая устойчивость: двигаться вперед, создавая лучшее<sup>8</sup>. В октябре 2021 г. на заседании Группы 20 (G20) тезисы доклада легли в основу нового государственно-частного соглашения — «Корнуоллского консенсуса», который предлагает разворот в экономической парадигме с целью преодоления догматов «Вашингтонского консенсуса»<sup>9</sup>.

На саммите G20 были определены следующие ключевые проблемы развития на ближайшую перспективу:

- 1) растущее социально-экономическое неравенство;
- 2) хрупкость глобальной экономической системы;
- 3) изменение климата;
- 4) риски нового кризиса в области здравоохранения, такого как пандемия COVID-19<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> 2021 G7 Leaders' Communiqué: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better // European Council. June 13, 2021. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/13/2021-g7-leaders-communicue/> (accessed: 30.10.2021).

<sup>8</sup> Bet M. G7 Panel Calls for Change in Global Economic Governance Ahead of G20 and Cop 26 // The Independent. October 13, 2021. URL: <https://www.independent.co.uk/business/g7-panel-calls-for-change-in-global-economic-governance-ahead-of-g20-and-cop26-b1937300.html> (accessed: 30.10.2021).

<sup>9</sup> 2021 G7 Leaders' Communiqué: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better // European Council. June 13, 2021. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/13/2021-g7-leaders-communicue/> (accessed: 30.10.2021).

<sup>10</sup> 2021 G7 Leaders' Communiqué: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better // European

Таким образом, «Корнуоллский консенсус» вводит в повестку дня рекомендации по построению более устойчивой экономики, которая базируется на семи составляющих: здравоохранении, торговле, производственно-сбытовых цепочках, изменении климата, цифровой экономике, инвестициях и рынке труда<sup>11</sup>.

«Корнуоллский консенсус» также направлен на переосмысление взаимоотношений между государственным и частным секторами в целях создания справедливой и устойчивой экономики. В нем предпринимается попытка установить общие линии по активизации роли государства в решении социальных, экологических и медицинских проблем. Консенсус направлен на определение руководящих принципов, которым страны будут следовать в долгосрочной перспективе и которые, вероятно, определяют парадигму глобальной экономики на ближайшие десятилетия.

Цели, предложенные «Корнуоллским консенсусом», сосредоточены на возобновлении «глобального общественного договора», а также восстановлении мира после пандемии. В отличие от прошлых государственных интервенций этот консенсус призывает к активному созданию рынков для зеленой экономики и экономики знаний. Можно привести семь рекомендаций по государственному вмешательству, представленных G7:

1) констатируется важность сферы здравоохранения, где в краткосрочной перспективе страны должны гарантировать справедливость в вакцинации;

2) государствам необходимо интенсивно инвестировать в сокращение выбросов углерода посредством трансформации промышленности. Инвестиции в инновации призваны стать способом сокращения выбросов, а не решения проблемы загрязнения *post factum*;

3) государства будут совершенствовать цифровое управление в сфере безопасности и борьбу с крупными цифровыми монополиями. Страны также проработают общий способ решения проблемы криптоактивов;

Council. June 13, 2021. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/13/2021-g7-leaders-communicue/> (accessed: 30.10.2021).

<sup>11</sup> Espinosa Villarreal Ó. Del Consenso de Washington, al de Cornwall: ¿Ahora sí? // Cronica. 20.10.2021. URL: <https://www.cronica.com.mx/opinion/consenso-washington-cornwall.html> (accessed: 30.10.2021).

4) G7 будет стремиться к большей открытости за счет снижения административных барьеров, которые страны используют в протекционистских целях. Открытость торговли будет по-прежнему иметь решающее значение для реализации экономических задач будущего;

5) что касается инвестиций, то существует глобальное соглашение об увеличении государственных инвестиционных расходов, ориентировочно не менее чем на 2 % национального ВВП;

6) признавая, что на международных рынках есть проигравшие, констатируется необходимость перейти к подходу, который заменяет перераспределение предварительным распределением. Кроме того, в течение последних десятилетий различные группы населения были вытеснены с рынков труда, особенно женщины, поэтому странам необходимо работать над их реинтеграцией;

7) укрепление глобальных цепочек создания стоимости и их диверсификация является целью, которая стала очевидной в связи с нехваткой чипов и инфляцией, вызванной восстановлением спроса на сырье. Это укрепит глобальную торговлю, обеспечив непрерывность мировой торговли<sup>12</sup>.

М. Маццукато, директор Института инноваций и общественных целей при Университетском колледже Лондона и член группы, подготовившей доклад, поднимает вопрос о необходимости отказа от «Вашингтонского консенсуса», который доминировал на мировой экономической арене в течение последних пяти десятилетий и который подвергся нападкам даже со стороны видных деятелей центральных институтов нелиберальной глобализации «за обострение неравенства и увековечение подчинения стран Глобального Юга странам Севера»<sup>13</sup>.

Некоторые из основных аспектов доклада «Корнуоллский консенсус» посвящены государственным расходам. Указывается, что они

<sup>12</sup> G7 Summit, Cornwall, UK, 11—13 June 2021 // European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2021/06/11-13/> (accessed: 30.10.2021).

<sup>13</sup> Mazzucato M. El Consenso de Cornwall: por un nuevo orden económico mundial // Cronicon: El Observatorio Latinoamericano. 16.10.2021. URL: <https://cronicon.net/wp/el-consenso-de-cornwall-por-un-nuevo-orden-economico-mundial/> (accessed: 03.11.2021).

должны определяться в связке с целями достижения глобальной устойчивости. Кроме того, утверждается, что международные организации, такие как Международный валютный фонд (МВФ), должны изменить условия кредитования, чтобы включить эти условия устойчивости<sup>14</sup>.

«Корнуоллский консенсус» предлагает также реактивную коррекцию сбоев рынка, стремится к модификации и созданию рыночных структур для распространения зеленой экономики, что привело бы к замене перераспределения «предраспределением». В этих условиях государство будет координировать партнерские отношения между государственным и частным секторами в целях создания стабильной, устойчивой и справедливой экономики<sup>15</sup>.

Три наиболее важные рекомендации доклада связаны с пандемией COVID-19, восстановлением экономики после пандемии и ухудшением климата<sup>16</sup>.

Что касается постпандемического восстановления экономики, то утверждается, что для восстановления экономики необходимы большие государственные инвестиции (с учетом рекомендации экономиста Н. Штерна необходимо увеличить эти расходы для развитых стран до 2 % ВВП в год), что составит около 1 трлн долл. США ежегодно<sup>17</sup>.

В документе констатируется необходимость эффективного управления, при котором самые богатые страны берут на себя большую часть ответственности за финансирование по ряду важнейших аспектов, в том числе и в области создания знаний, признавая, что они

являются результатом процесса коллективного творчества<sup>18</sup>.

С одной стороны, в рамках нового консенсуса декларируется необходимость увеличения количества и качества государственных инвестиций и международных кредитов по сравнению с допандемическими уровнями в целях развития инфраструктуры, увеличения эффективности здравоохранения и производственного сектора, пострадавших за период пандемии. Среди провозглашенных приоритетов — формирование общих ценностей на долгосрочную перспективу, социальная политика, окружающая среда, активизация экономической роли государства в обеспечении промышленной трансформации, а также сокращение выбросов углекислого газа<sup>19</sup>.

С другой стороны, акцент делается на продвижении изменений в международной налоговой системе для искоренения налоговых убежищ, улучшения цифровой конкуренции и установления глобальной ставки для корпораций и технологических гигантов (таких, как Amazon и Meta<sup>20</sup>), в целях реализации их налогообложения на тех рынках, где они реализуют свою продукцию или услуги<sup>21</sup>.

Несомненно, формирующийся консенсус отличается от «Вашингтонского» прежде всего тем, что он не рассматривает глобализацию как неизбежно позитивную силу, которая с открытием рынков, финансов и увеличением доступности товаров и услуг способствует всеобщему процветанию и стабильности.

В целом, бесспорно, рекомендации «Корнуоллского консенсуса» могут послужить основой для построения нового глобального консенсуса, политической повестки для

<sup>14</sup> Un informe del G7 alerta de “retos sistemicos” en la economía global // Swissinfo.ch. 12.10.2021. URL: [https://www.swissinfo.ch/spa/g7-econom%C3%ADa\\_un-informe-del-g7-alerta-de--retos-sist%C3%A9micos--en-la-econom%C3%ADa-global/47023058](https://www.swissinfo.ch/spa/g7-econom%C3%ADa_un-informe-del-g7-alerta-de--retos-sist%C3%A9micos--en-la-econom%C3%ADa-global/47023058) (accessed: 30.10.2021).

<sup>15</sup> G7 Summit, Cornwall, UK, 11—13 June 2021 // European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2021/06/11-13/> (accessed: 30.10.2021).

<sup>16</sup> Un informe del G7 alerta de “retos sistemicos” en la economía global // Swissinfo.ch. 12.10.2021. URL: [https://www.swissinfo.ch/spa/g7-econom%C3%ADa\\_un-informe-del-g7-alerta-de--retos-sist%C3%A9micos--en-la-econom%C3%ADa-global/47023058](https://www.swissinfo.ch/spa/g7-econom%C3%ADa_un-informe-del-g7-alerta-de--retos-sist%C3%A9micos--en-la-econom%C3%ADa-global/47023058) (accessed: 30.10.2021).

<sup>17</sup> La economía del cambio climático: el informe Stern // Política Exterior. 11.12.2015. URL: <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-economia-del-cambio-climatico-el-informe-stern/> (accessed: 15.11.2021).

<sup>18</sup> Un informe del G7 alerta de “retos sistemicos” en la economía global // Swissinfo.ch. 12.10.2021. URL: [https://www.swissinfo.ch/spa/g7-econom%C3%ADa\\_un-informe-del-g7-alerta-de--retos-sist%C3%A9micos--en-la-econom%C3%ADa-global/47023058](https://www.swissinfo.ch/spa/g7-econom%C3%ADa_un-informe-del-g7-alerta-de--retos-sist%C3%A9micos--en-la-econom%C3%ADa-global/47023058) (accessed: 30.10.2021).

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> 21.03.2022 г. Тверской районный суд г. Москвы удовлетворил иск Генпрокуратуры РФ и признал деятельность соцсетей Instagram и Facebook, принадлежащих Meta, экстремистской, запретив ее работу в России.

<sup>21</sup> Un informe del G7 alerta de “retos sistemicos” en la economía global // Swissinfo.ch. 12.10.2021. URL: [https://www.swissinfo.ch/spa/g7-econom%C3%ADa\\_un-informe-del-g7-alerta-de--retos-sist%C3%A9micos--en-la-econom%C3%ADa-global/47023058](https://www.swissinfo.ch/spa/g7-econom%C3%ADa_un-informe-del-g7-alerta-de--retos-sist%C3%A9micos--en-la-econom%C3%ADa-global/47023058) (accessed: 30.10.2021).

управления новой экономической парадигмой, которая уже начинает формироваться. При этом, как отмечают российские латиноамериканисты, «существенным фактором более широкого доступа ЛКА (Латино-Карибской Америки. — *Прим. авт.*) к механизмам глобального регулирования может стать выдвигание реально выполнимого и привлекательного в международном плане “латиноамериканского проекта” — стратегии социально-экономического прорыва» (Перспектива устойчивого развития..., 2022, с. 430).

### Политика «Вашингтонского консенсуса»: некоторые оценки

В первом десятилетии нового века появилось множество признаков, указывающих на определенное исчерпание цикла трансформаций экономической модели в рамках неолиберальной парадигмы. Однако отказ от рекомендаций «Вашингтонского консенсуса» и поиск альтернативных неолиберализму путей не были одинаковыми для стран региона.

С одной стороны, после реформ 1990-х гг. большинство стран модернизировали свою экономику. Прямые иностранные инвестиции носили массивный характер и сопровождались ноу-хау по управлению ими в некоторых ключевых отраслях экономики, что дало возможность существенно повысить технологический уровень стран региона. Почти повсюду наблюдалось расширение государственных услуг и построение инфраструктуры, сделавшей связь между государствами более эффективной за счет расширения границ производственных возможностей.

Некоторые из латиноамериканских стран, несмотря на последствия «кризиса текилы» 1995 г., азиатского кризиса 1997 г., российского дефолта 1998 г., девальвации в Бразилии в 1999 г., североамериканских депрессий и аргентинского кризиса 2001 г., тем не менее продолжали идти по «неолиберальному» пути, в целом с положительными результатами. Такие страны, как Колумбия, Перу, Уругвай, Мексика и Чили, избежали рецессии и удвоили свои усилия по привлечению капитала в качестве основы своего производственного развития, сохраняя некоторые традиционно государственные услуги приватизированными. Так, например, объем прямых иностранных инвестиций в 2001—2016 гг. в указанные страны,

по данным Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), составил в Колумбии 98,374 млрд долл. США, в Перу — 84,878 млрд, в Уругвае — 23,146 млрд, в Мексике — 311,207 млрд долл. США. В то же время страны так называемой группы стран «социализма XXI века» получили значительно меньшие объемы инвестиций: Боливия — 8,899 млрд долл. США, Венесуэла — 16,401 млрд и Эквадор — 10,291 млрд долл. США<sup>22</sup>.

С другой стороны, в таких странах, как Аргентина, Боливия, Венесуэла или Эквадор, модель, описываемая как «неолиберальная», не дала позитивных результатов, и ими были выбраны другие модели, которые привели к существенной корректировке «Вашингтонского» курса. Эти четыре страны, часто называемые антилиберальными и социалистическими, установив более тесные взаимоотношения внутри группы, выбрали «модель внутреннего развития» и, продвигаясь по пути импортозамещения, приняли целый пакет нормативных актов, предусматривающих значительные объемы субсидий, которые в предыдущей модели носили ограниченный характер<sup>23</sup>.

Под влиянием высоких цен на сырье три страны — Венесуэла, Боливия и Эквадор — приступили к реализации мероприятий по осуществлению «восстановительных» процессов в своих экономиках. Формирующаяся модель этих стран основана на компенсационном механизме, поддерживаемом высокими ценами на сырье. Как отмечает П. Стефанони, «при наличии определенных страновых различий этот механизм тем не менее позволил применить схожую антициклическую политику в условиях международного кризиса, и при этом развернуть различные социальные программы»<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> CEPALSTAT: Dases de Datos y Publicaciones Estadísticas // CEPALSTAT. 2020. URL: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html> (accessed: 03.11.2021).

<sup>23</sup> Stefanoni P. Posneoliberalismo cuesta arriba: Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate // Nueva Sociedad. Mayo-Junio de 2012. No. 239. URL: [www.nuso.org/articulo/posneoliberalismo-cuesta-arriba-los-modelos-de-venezuela-bolivia-y-ecuador-en-debate](http://www.nuso.org/articulo/posneoliberalismo-cuesta-arriba-los-modelos-de-venezuela-bolivia-y-ecuador-en-debate) (accessed: 25.10.2021).

<sup>24</sup> Stefanoni P. Posneoliberalismo cuesta arriba: Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate // Nueva Sociedad. Mayo-Junio de 2012. No. 239. URL: [www.nuso.org/articulo/posneoliberalismo-cuesta-arriba-](http://www.nuso.org/articulo/posneoliberalismo-cuesta-arriba-)

Таким образом, нынешняя модель, существующая в этих трех странах, может быть определена как «сочетание экстрактивизма — с большим государственным присутствием, через процессы национализации и демократизации в распределении сырьевых доходов посредством более или менее институционализированной и стремящейся к универсальности социальной политики» (Draibe & Riesco, 2009, p. 30).

При сравнительном анализе двух альтернативных путей развития, описанных выше, результаты стран, которые следовали «неолиберальному» курсу, и тех, кто отказался от него, представляются схожими. Однако меры по продвижению своих экономик на мировые рынки в тех странах, которые следуют «неолиберальному» курсу, выглядят недостаточными. Эта медлительность препятствует достижению более высоких результатов экономической деятельности и повышению занятости, но по крайней мере первые шаги в этом направлении уже могут быть заметны (Draibe & Riesco, 2009). Опыт многих стран показывает, что в рамках неолиберальной стратегии при отказе государства от вмешательства в экономику в целях обеспечения развития усилились негативные тенденции. Кроме того, при неолиберализме в регионе наблюдался ряд особенностей, которые в совокупности указывают на новые конфигурации, которые сегодня характеризуют латиноамериканские общества. Среди таких конфигураций:

— создание весьма благоприятной среды для компаний и особенно иностранных инвесторов и некоторая внутренняя нестабильность в экономиках, связанная с уровнями задолженности;

— усиление зависимости от внешних финансовых потоков и неизменно скромные темпы роста во многих странах;

— распространение современного образа жизни и дифференцированных социальных услуг, направленных почти исключительно на удовлетворение потребностей формирующегося среднего и высшего классов;

— формирование ценностей по отношению к государству, экономике, свободе, социальной справедливости и более доброжелательных отношений между государством,

экономикой и отдельными людьми (Давыдов, 2016).

Среди исследователей нет единого представления о том, что такое латиноамериканская версия неолиберализма, однако, несмотря на ряд положительных результатов, широко распространено мнение, что она потерпела неудачу. Эта неудача обычно отождествляется в интеллектуальной среде с отходом в реализации политики «Вашингтонского консенсуса» от его догматов и теоретических постулатов некоторых авторов австрийской и чикагской школ, особенно Л. фон Мизеса, Ф. фон Хайека или М. Фридмана. Однако в действительности идеи, которые защищали эти авторы, имеют мало общего или вообще не имеют отношения к экономической политике тех стран, которые считают «экономический либерализм» виновником провала своей экономической политики.

Несомненно, «Вашингтонский консенсус» в целом подвергся критике главным образом за то, что основанная на нем политика не позволила обеспечить справедливый экономический рост в регионе, привела к росту уровня бедности и увеличению социально-экономического неравенства (Стиглиц, 1998; 2003, Stiglitz, 2008). Хотя очень немногие из негативных результатов, полученных в результате политики, предложенной «Вашингтонским консенсусом», объясняются его первоначальной концепцией, речь идет скорее об усеченном осуществлении его постулатов, а то и вообще отказе от них. Фактически структурные факторы латиноамериканских экономик, такие как коррупция, чрезмерные государственные расходы, периодический бюджетный дефицит, задолженность, отсутствие транспарентности и недостатки демократической системы управления и эффективного разделения властей, не согласуются, как представляется, с ортодоксальностью «либерализма»<sup>25</sup>.

При оценке результатов реализации «Вашингтонского консенсуса» проблема заключается в том, что по прошествии почти 40 лет применения его политических рекомендаций и действия его инструментов можно сделать вывод, что государства, которые систематически

<sup>25</sup> Ravier A. La versión exitosa del neoliberalismo // El Cronista. 22.09.2017. URL: <https://www.cronista.com/columnistas/La-version-exitosa-del-neoliberalismo-20170922-0111.html> (accessed: 30.08.2021).

применяли предложенные меры, такие как Колумбия, Перу и Чили, являются странами, которые росли быстрее других благодаря стабильности и заметному сокращению масштабов бедности. Напротив, те, кто отверг этот «консенсус», в частности Венесуэла и Аргентина, еще далеки от преодоления масштабов бедности. Здесь речь идет о применении рекомендаций «Вашингтонского консенсуса» и их экономических эффектах в решении проблемы структурной бедности. Страны, использовавшие некоторые из этих мер, получили более устойчивые результаты в решении проблемы структурной бедности. В свою очередь «социалистические» страны были сосредоточены на решении проблемы бедности на основе субсидий и трансфертов, возможных благодаря доходам от сырья. В этих странах бедность временно сокращалась за счет перераспределения среди населения высоких доходов от экспорта сырья. Иными словами, бедность, порожденная коррумпированными политиками, неэффективными национальными правительствами, дефицитом бюджета, финансовым кризисом и другими подобными явлениями, не является следствием либеральной экономической политики<sup>26</sup>.

Очевидно, что в Латинской Америке в латергии экономического и социального развития в последние десятилетия виновата отнюдь не проводимая экономическая (неолиберальная или прогрессивная) политика. Реальность такова, что «государство всеобщего благосостояния» в латиноамериканской версии, движимое этатизмом в двух его вариантах, потерпело неудачу и подходит к концу. В последние три десятилетия своего развития, и особенно в XXI в., все страны Латинской Америки исповедовали принцип государства всеобщего благосостояния (с акцентом на политику в области социального обеспечения). От Мексики до Аргентины все латиноамериканские правительства, правые и левые, проводили политику с акцентом на «социальный» подход<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Malavassi Calvo F. El cuento del modelo “neoliberal”. Biblioteca: Relial politica // Relial. URL: <http://relial.org/uploads/biblioteca/a408e02eebe380248813753bd20dc739.pdf> (accessed: 15.10.2021).

<sup>27</sup> Peña Gómez J. El fracaso del estado de bienestar en América Latina // deGerencia.com. 01.10.2018. URL: <https://degerencia.com/articulo/el-fracaso-del-estado-de-bienestar-en-america-latina/> (accessed: 30.08.2021).

Иллюзия действенного «государства всеобщего благосостояния» в Латинской Америке проявляется в том, что политика государственных расходов способствует росту денежной массы, следствием чего становится рост субъективного благополучия населения. Люди потребляют больше, но в долгосрочной перспективе это порождает дефицит бюджета, поскольку государство не покрывает взятые на себя обязательства и вынуждено прибегать к внешнему финансированию, результатом чего становится увеличение государственного долга, и это в лучшем из сценариев. Наиболее сложное положение сложилось в тех странах, где центральный банк не является независимым институтом, так как «сиюминутным решением» проблем становится эмиссия, которая порождает инфляцию и только усугубляет ситуацию. Так, например, обстоит дело в Венесуэле<sup>28</sup>.

Тогда можно было бы сказать, что в краткосрочной перспективе государство всеобщего благосостояния в Латинской Америке мыслится, независимо от будущего, по логике «Сегодня мы живы, а завтра будь что будет». Длительность существования «государства всеобщего благосостояния» зависит от богатства, накопленного страной, и налогов, которые ей удастся собрать. Однако в любом случае, «государство всеобщего благосостояния» терпит неудачу, несмотря на иллюзию, которую оно может изначально создать. М. Ронхаймер отмечает: «Государство всеобщего благосостояния, потребляющее богатство, также непродуктивно, мешает развитию экономики, когда дело доходит до создания большего богатства... Если бы не безудержное перераспределение и вытекающая из этого государственная задолженность, мы все были бы богаче, включая самых бедных» (Rhonheimer, 2017, p. 51).

На этом фоне появление «Корнуоллского консенсуса» ставит под сомнение роль государства в решении экономических и социальных проблем стран. Несмотря на то, что несколько десятилетий Латинская Америка развивалась по модели государственного капитализма, правительства региона не смогли создать «государство всеобщего благосостояния», которое позволило бы им решать социальные проблемы, но им также не удалось вы-

<sup>28</sup> Ibid.

вести регион из экономической стагнации, препятствующей развитию.

Несмотря на новизну целей «Корнуоллского консенсуса», следует задаться вопросом: нужен ли новый консенсус?

Наиболее очевидным ответом, по мнению сторонников нового консенсуса, является то, что предыдущая модель («Вашингтонский консенсус») больше не предоставляет широких выгод населению. К тому же она оказалась катастрофически неспособной эффективно реагировать на большие экономические, экологические и эпидемиологические вызовы нашего времени. Предложения же «Корнуоллского консенсуса» — это амбициозные идеи, которые говорят о «переосмыслении» мира после пандемии: сократить неравенство и повысить налоги на крупные корпорации (а крупные компании больше не рассматриваются как свободные и непривязанные акторы, но как экономики, корреспондирующие с государствами будущего)<sup>29</sup>.

Влияние реформ, предложенных «Корнуоллским консенсусом», породило инициативы разного порядка и происхождения по всей планете, в том числе и в Латинской Америке. Многие из них стремятся предложить альтернативы, которые заменят либеральную рыночную политику «Вашингтонского консенсуса» и, вероятно, свидетельствуют о его конце. Например, на основе предложений «Корнуоллского консенсуса» латиноамериканскими левыми популистами, связанными с Группой Пуэбла, было сформулировано предложение под названием «Основы солидарной модели развития». В его аналитической части утверждается: «Регион не может вернуться к модели, которую он имел до пандемии, тем более что предыдущая преобладающая модель уже создала очень серьезные структурные проблемы, которые должны быть решены в рамках восстановления»<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Aymerich R. El Consenso de Cornualles // *La Vanguardia*. 13.06.2021. URL: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20210613/7525440/consenso-cornualles.html> (accessed: 23.06.2021).

<sup>30</sup> Bases para un Modelo Solidario de Desarrollo Propuesto por el Grupo de Puebla // Grupo de Puebla. 02.12.2021. URL: [https://www.grupodepuebla.org/modelosolidariodedesarrollo/#:~:text=El%20GRUPO%20DE%20PUEBLA%20pretende,iii\)%20una%20nueva%20pol%C3%ADtica%20econ%C3%B3mica%2C](https://www.grupodepuebla.org/modelosolidariodedesarrollo/#:~:text=El%20GRUPO%20DE%20PUEBLA%20pretende,iii)%20una%20nueva%20pol%C3%ADtica%20econ%C3%B3mica%2C) (accessed: 12.01.2022).

Этот документ направлен на создание новой латиноамериканской дорожной карты, которая представляет собой «модель развития солидарности», главными составляющими которой будут:

- 1) поиск равенства как центральной ценности развития и уменьшение глобальной асимметрии;
- 2) поиск ценностей;
- 3) новая экономическая политика, диверсифицированная и основанная на знаниях;
- 4) экологический переход;
- 5) новая демократическая институциональность;
- 6) региональная интеграция<sup>31</sup>.

В предложении Группы Пуэбла говорится, что поиск равенства должен быть основным приоритетом развития наряду с уменьшением региональной асимметрии. Предложение Группы Пуэбла является одной из многочисленных попыток позиционировать альтернативный путь по отношению к модели «Вашингтонского консенсуса», действующей уже более 40 лет.

Наконец, масштабы изменений, предложенных «Корнуоллским консенсусом», и срочность осуществления объявленных мер вызывают больше вопросов, чем ответов. Достаточно ли консенсуса и деклараций такого рода для укрепления солидарности и реформирования глобального управления для всеобщего блага? Конечно, нет. Тем не менее они представляют собой символы, которые предвещают изменения.

## Заключение

Несмотря на жесткие меры «Вашингтонского консенсуса», в последние годы наблюдается усиление присутствия государства на рынках большинства стран Латинской Америки. Разница заключается в степени возврата к этому государственному интервенционизму. Лишь в некоторых случаях данный поворот носил более радикальный характер, в то время как чаще всего эти изменения были постепенными. Наиболее широкое участие государства в рынках наблюдается на континенте в последние два десятилетия. В большей степени это стало следствием пандемии COVID-19 в результате применения контроля над ценами и

<sup>31</sup> Ibid.



широкого государственного вмешательства в регулирование социальных услуг. Другими словами, в большей части стран региона стремление к развитию по-прежнему стимулируется частным сектором, но под значительным государственным контролем.

Альтернатива, выдвинутая под влиянием «Корнуоллского консенсуса», признающего ограничения рыночного фундаментализма и их неустойчивость, которая проявилась еще до пандемии, дала начало дискуссии о необходимости «нового общественного договора» для нового глобального экономического и социального управления. Несомненно, тезисы, содержащиеся в документе Группы семи «Глобальная экономическая устойчивость: продвижение к лучшему», состоящие в том, что главные экономики должны призвать страны мира к сотрудничеству для достижения социальных целей, укреплению международной солидарности и реформированию мирового управления в интересах общего блага, являются беспрецедентным прогрессом.

Мы стали свидетелями того, что правительства G7 и основные европейские экономики берут на себя ответственность и лидерство в борьбе за глобальное структурирование новой формы управления. Они признают, что государство должно взять на себя ведущую роль и организовать усилия других участников экономики: государственного сектора, частного предпринимательства, социальных и профсоюзных организаций, научных кругов и простых граждан<sup>32</sup>.

При этом, как мы видим, реакция латиноамериканских стран на новое предложение, содержащееся в «Корнуоллском консенсусе», различна и варьируется от сдержанно позитивных ожиданий стран, которые ориентиро-

ваны на рыночные действия с сильными государственными стимулами, до вполне восторженных ожиданий «левых», намеренных найти новое знамя борьбы в «государственных предложениях «Корнуоллского консенсуса», несмотря на то, что они были сформулированы элитой мирового капитализма.

На данный момент трудно предсказать, будет ли снова в регионе сформирован консенсус по поводу того, какой должна быть парадигма государственного вмешательства в экономику. Ясно одно, что нынешний международный и региональный контексты сильно затрудняют возвращение к общей парадигме, подобной той, которая существовала в прошлом.

Хотя регион частично отказывался от некоторых постулатов «Вашингтонского консенсуса», нельзя сказать, что они перестали существовать. В одних случаях эффективная политика была новаторской, а в других — адаптированной к новой реальности мировой экономики. Так или иначе поиск новой парадигмы государственного вмешательства в процесс рыночного регулирования займет некоторое время, прежде чем она будет взята на вооружение какой-либо из латиноамериканских стран, поскольку большинство государств региона, которые следуют постнеолиберальным путем, продолжают сталкиваться с проблемой рентной зависимости. Поэтому для стран, стремящихся выбраться из подобной «ловушки», встает задача сократить долю добывающего сектора, сырьевых и агроэкспортеров и разработать меры по стимулированию научно-технических инноваций.

В конечном итоге, по нашему мнению, все будет зависеть от способности правящих элит региона разглядеть и укрепить существующую взаимосвязь между экономическим ростом и демократией, используя возможности, предоставляемые новым «Корнуоллским консенсусом».

Поступила в редакцию / Received: 18.01.2022  
Доработана после рецензирования / Revised: 24.05.2022  
Принята к публикации / Accepted: 27.06.2022

### Библиографический список

Ананьин О. И., Хаиткулов Р. Г., Шестаков Д. Е. Вашингтонский консенсус: пейзаж после битв // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 12. С. 15—27.



- Баженова Е. С.* 30 лет реформ в КНР: итоги, проблемы, перспективы // *Азия и Африка сегодня*. 2009. № 2. С. 41—49.
- Бергер Я. М.* Китайская модель развития // *Мировая экономика и международные отношения*. 2009. № 9. С. 71—81.
- Борох О. Н., Ломанов А. В.* Неосоциализм Ху Цзиньтао и современная идеология КНР // *Pro et Contra*. 2005. № 3. С. 20—39.
- Виноградов А. В., Дегтерев Д. А., Спирина Д. В., Трусова А. А.* «Пекинский консенсус» в международном и внутрикитайском политическом дискурсе // *Проблемы Дальнего Востока*. 2018. № 3. С. 17—28.
- Галищева Н. В.* «Делийский консенсус» — индийская модель либерализации экономики // *Азия и Африка сегодня*. 2014. № 3. С. 2—8.
- Гельбрас В.* Тридцатилетие эпохи «реформ и открытости» в Китае // *Мировая экономика и международные отношения*. 2009. № 6. С. 73—83.
- Давыдов В. М.* Детерминация развития Латино-Карибской Америки. Сопряжение глобальной и региональной проблематики. Москва : ИЛА РАН, 2016.
- Дегтерев Д. А.* Незападные теории развития в эпоху глобального капитализма // *Мировая экономика и международные отношения*. 2021. Т. 65, № 4. С. 113—122. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-4-113-122>
- Лопатина А. Н.* От «Вашингтонского консенсуса» к «Пекинскому» // *США и Канада: экономика, политика, культура*. 2010. № 9. С. 59—71.
- Перспектива устойчивого развития. Апелляция к общемировым и латиноамериканским реалиям / под общ. ред. В. М. Давыдова. Москва : Весь мир, 2022.
- Стиглиц Дж.* Глобализация: тревожные тенденции. Москва : Мысль, 2003.
- Стиглиц Дж.* Многообразные инструменты, шире цели: движение к пост-Вашингтонскому консенсусу // *Вопросы экономики*. 1998. № 8. С. 4—34.
- Хайек Ф. А. фон.* Дорога к рабству. Москва : Новое издательство, 2005.
- Draibe S. M., Riesco M.* El Estado de bienestar social en América Latina: Una nueva estrategia de desarrollo // *Fundación Carolina. Documento de Trabajo*. 2009. No. 31. P. 1—123. URL: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT31.pdf> (accessed: 03.12.2021).
- Gereffi G.* Global Value Chains in a Post-Washington Consensus World // *Review of International Political Economy*. 2014. Vol. 21, no. 1. P. 9—37. <https://doi.org/10.1080/09692290.2012.756414>
- Postdevelopment in Practice. Alternatives, Economies, Ontologies / ed. by E. Klein, C. E. Morreo. London : Routledge, 2019.
- Ramo J. C.* The Beijing Consensus. London : The Foreign Policy Center, 2004.
- Ren H.* The Neoliberal State and Risk Society: The Chinese State and the Middle Class // *Telos*. 2010. Vol. 2010, no. 151. P. 105—128. <https://doi.org/10.3817/0610151105>
- Rhonheimer M.* Libertad económica, capitalismo y ética cristiana. Madrid : Unión Editorial, 2017.
- Stiglitz J. E.* Is There a Post-Washington Consensus Consensus? // *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance* / ed. by N. Serra, J. E. Stiglitz. New York : Oxford University Press, 2008. P. 41—56. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199534081.003.0004>
- Williamson J.* Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Washington, D.C. : Institute for International Economics, 1990.

**Сведения об авторах:** *Мосейкин Юрий Никитович* — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой национальной экономики, декан экономического факультета Российского университета дружбы народов; ORCID: 0000-0002-1285-1473; e-mail: moseykin-yun@rudn.ru  
*Охеда Кальюни Элвис* — кандидат экономических наук, приглашенный профессор Технического университета Оуро; ORCID: 0000-0003-0829-1298; e-mail: eojeda@mail.ru  
*Мосейкина Марина Николаевна* — доктор исторических наук, профессор, заведующая кафедрой истории России Российского университета дружбы народов; ORCID: 0000-0001-9279-4079; e-mail: moseykina-mn@rudn.ru




DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-520-536

Научная статья / Research article

## Латинская Америка и Евросоюз: концептуальные подходы и практика экономического сотрудничества

В.М. Тайар  

Институт Латинской Америки Российской академии наук, Москва, Российская Федерация

 vtayar@mail.ru

**Аннотация.** Рассматривается сотрудничество по линии Север — Юг между Европейским союзом (ЕС) и странами Латино-Карибской Америки (ЛКА) через призму торгово-экономического взаимодействия. На протяжении последних десятилетий взаимодействие с ЕС воспринималось в ЛКА как противовес американскому доминированию и занимало одно из приоритетных мест в структуре внешних экономических связей региона. Представлены концептуальные подходы незападной латиноамериканской школы Экономической комиссии ООН для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК, исп. CEPAL) в отношении экономического сотрудничества с Европейским союзом. Особенностью статьи является исследование торгового взаимодействия ЛКА со странами ЕС. В ходе анализа динамики торговли в течение первых двух десятилетий XXI в. автор статьи приходит к выводу, что торговый обмен между ЕС и ЛКА неравномерен. Велика доля латиноамериканских стран, продолжающих экспортировать в ЕС продукцию с низкой добавленной стоимостью. В этом контексте в последние годы дихотомия между двумя моделями коммерческой специализации в ЛКА усугубилась. С одной стороны, существует модель южноамериканских стран, ориентированная в торговле с ЕС на первичный сектор (Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР), Андское сообщество наций), а с другой стороны — сформировалась модель, включающая экспорт продукции обрабатывающей промышленности и участие в промышленных производственных цепочках (Мексика, Центральная Америка). Сделан вывод о том, что в среднесрочной перспективе МЕРКОСУР столкнется с рядом вызовов в торговле, связанных с его моделью интеграции в мировую экономику, что проявляется в основном в экспорте на внешние рынки сырьевых товаров и продовольствия. Актуальность исследования обусловлена тем, что в условиях обострения геополитических противоречий и меняющегося миропорядка важен анализ латиноамериканского подхода к экономическому сотрудничеству со странами ЕС, среди которых, в свою очередь, растет понимание того, что еще свободные на латиноамериканском рынке ниши могут быть заняты Китаем или другими партнерами, не принадлежащими к коллективному Западу.


**Ключевые слова:** теория ЭКЛАК, Европейский союз, Латинская Америка, торговля, МЕРКОСУР, двусторонние соглашения

**Для цитирования:** Тайар В. М. Латинская Америка и Евросоюз: концептуальные подходы и практика экономического сотрудничества // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 520—536. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-520-536>

## Latin America and the European Union: Conceptual Approaches and Practice of Economic Cooperation

Violetta M. Tayar  

Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

 vtayar@mail.ru

**Abstract.** The article deals with North — South cooperation between the European Union (EU) and Latin America and the Caribbean (LAC) with an emphasis on bilateral trade. Over the past decades, cooperation with the EU has been perceived in LAC as a counterweight to the US dominance and one of the priorities of external

© Тайар В.М., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

economic relations. The article presents a retrospective of theoretical approaches of the non-Western Latin American school of UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC, CEPAL in Spanish) to the economic cooperation with the EU. A feature of the article is the study of trade interaction between the LCA and the EU countries. When analyzing the dynamics of trade during the first two decades of the 21st century the author of the article comes to the conclusion that the trade exchange between the EU and the LCA is uneven. There are many LAC countries that continue to export low-value-added products to the EU. Thus, the dichotomy between two models of commercial specialization of LAC has exacerbated. On one hand, there is a model of South American countries focused on raw materials (MERCOSUR, Andean Community), and, on the other hand, there is a model that includes the export of manufactured products and participation in industrial production chains (Mexico, Central America). The article concludes that MERCOSUR will probably face a number of trade challenges related to its model of economic globalization, particularly with regard to its export specialization in commodities and food. The relevance of the study is due to the fact that in the context of exacerbation of geopolitical contradictions and a changing world order, it is important to analyze the Latin American approach to economic cooperation with the EU countries, among which, in turn, there is a growing understanding that still free niches in the Latin American market can be occupied by China or other partners not belonging to the collective West.

**Key words:** CEPAL approach, European Union, Latin America, trade, MERCOSUR, bilateral agreements

**For citation:** Tayar, V. M. (2022). Latin America and the European Union: Conceptual approaches and practice of economic cooperation. *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 520—536. (In Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-520-536>

## Введение

Одним из важных факторов, привлекающих повышенное внимание европейцев к Латино-Карибской Америке (ЛКА), остаются как процессы субрегиональной и региональной интеграции, так и опыт, который Латиноамериканский регион приобретает в ходе их реализации. Гетерогенная природа региональной интеграции в странах Севера и Юга, Европейском союзе (ЕС) и странах ЛКА является предметом изучения российских, европейских и латиноамериканских исследователей (Буторина, 2021; Briceño Ruiz & Rivarola Puntigliano, 2012; Krapohl, 2017). В статье автор опирается на достижения школы отечественной латиноамериканистики. Был опубликован ряд монографий, посвященных анализу интеграционных процессов и включению ЛКА в мирохозяйственные связи, в которых также рассматривается сотрудничество региона с ЕС (Перспектива устойчивого развития..., 2022; Возможности и пределы инновационного развития Латинской Америки, 2017; Латинская Америка в системе международных экономических отношений, 2020). В 2022 г. вышел ряд зарубежных исследований, опубликованных совместно Фондом «Каролина» (Испания) и Фондом ЕС — ЛАК (Германия), посвященных анализу соглашений между ЕС и Центральной Америкой (Caldentey del

Pozo, 2022), ЕС и Южноамериканским общим рынком (МЕРКОСУР) (Caetano, 2022), а также ЕС с Мексикой (Serrano Caballero, 2022) и Чили (Hernandez, 2022).

Ключевая проблема заключается в том, что существуют серьезные ограничения на пути интеграции латиноамериканских стран по причине однотипности их экспортных профилей и слабого развития внутрирегиональной торговли. По сути, речь идет о существовании в ЛКА отличных от ЕС типов интеграционных объединений, для которых наиболее значимые торговые партнеры находятся вне объединения (например, Тихоокеанский альянс, ориентированный на рынки Азиатско-Тихоокеанского региона; Центральноамериканская интеграционная система с ориентацией торговли на североамериканский рынок). Одной из задач латиноамериканской интеграции наряду со стремлением увеличить внутрizonальную торговлю является укрепление конкурентных позиций на мировых рынках и извлечение выгоды от торговли со значимыми внешними игроками, что зачастую порождает конкуренцию между участниками самого объединения (например, в МЕРКОСУР или Андском сообществе наций).

Автор использует институциональный подход как тип экономического анализа, который делает упор на роль экономических

институтов. В данном случае он применяется к анализу связей ЛКА и ЕС. Результаты исследования могут быть полезны для Евразийского экономического союза (ЕАЭС), являющегося ядром интеграции на постсоветском пространстве, а также для реализации мер по усилению международных экономических позиций России в условиях обострения геополитических противоречий, меняющегося мирового порядка и перераспределения потоков в мировой торговле.

Сотрудничество между странами ЛКА и ЕС в XXI в. приобрело качественно новый характер. При этом динамика и структура торгового и экономического взаимодействия между ЕС и ЛКА во многом зависят от латиноамериканского регионализма, переживающего различные этапы своего развития и влияющего на эволюцию региональной экономической интеграции (Тайар, 2021). Одна из главных тем в межрегиональном диалоге — создание условий для достижения соглашения о межрегиональной зоне свободной торговли (ЗСТ). Предполагалось, что этот процесс будет проходить поэтапно на основе соглашений ЕС как с отдельными странами, так и с субрегиональными экономическими блоками ЛКА. Однако все еще сохраняющаяся асимметричность и неравномерность торговли для стран ЛКА препятствует равнонаправленному взаимодействию.

### Концептуальные подходы ЭКЛАК к сотрудничеству с ЕС

Экономическая комиссия ООН для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК, исп. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL) является интеллектуальным центром (создана в 1948 г., базируется в столице Чили г. Сантьяго), ответственным за анализ процессов развития и за формулирование предложений, касающихся государственной политики латиноамериканских стран, органом, олицетворяющим *незападную школу* и теоретические подходы к развитию и сотрудничеству с ЛКА. Напомним, что незападные теории развития связаны с выработкой альтернативной модели социально-экономической и политической

модернизации для стран Глобального Юга. Их изучению посвящены научные работы российских исследователей (Дегтерев, 2021).

Отметим, что в 1960—1970-е гг. латиноамериканские структуралисты из ЭКЛАК отталкивались в своих исследованиях от разработок авторитетного латиноамериканского экономиста Р. Пребиша и его школы, рассматривая развитие связей Латиноамериканского региона с внешним западным капиталистическим миром в логике «центр — периферия» (Пребиш, 1992). Региональная интеграция воспринималась в этот период как инструмент преодоления узости внутренних рынков при проведении политики индустриализации. В 1980-е гг. в ЭКЛАК исходили из условий исчерпанности модели импортозамещающей индустриализации, назвав этот период в ЛКА «потерянным десятилетием» (Давыдов, 2017). В 1990-е гг. возник новый подход — «неоструктурализм», который стал результатом критики ЭКЛАК двух концепций — структурализма и набирающего силу неолиберализма (Разумовский, 2016).

Теоретики ЭКЛАК имеют серьезный задел в проведении ряда экономических исследований, посвященных европейско-латиноамериканскому сотрудничеству. В 1999 г. была опубликована работа «Латинская Америка в повестке дня структурных преобразований Европейского союза»<sup>1</sup>, в которой была отражена позиция ЭКЛАК в области торговли товарами и услугами, прямых иностранных инвестиций (ПИИ) на фоне межрегионального сближения и проведения первого саммита глав государств ЕС и ЛКА в Рио-де-Жанейро.

В первом десятилетии XXI в. ряд предложенных ЭКЛАК на этом этапе тем, прежде всего региональная конкурентоспособность и торговая политика, были конкретизированы в набор предложений для интеграционных объединений. Со стороны ЭКЛАК была произведена оценка европейского опыта для латиноамериканских форм интеграции, поскольку существуют значительные структурные

<sup>1</sup> América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea // CEPAL. 1999. URL: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7481/1/S9960423\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7481/1/S9960423_es.pdf) (accessed: 01.06.2022).

различия между ЕС и интеграционными объединениями ЛКА<sup>2</sup>.

В 2010 г. ЭКЛАК выдвинула новую стратегию социально-экономического развития региона на период до 2020 г., главными задачами которой стали достижение социального равенства, трансформация производства на основе новейших технологий. Странам региона было рекомендовано ускорить процесс вступления в новый этап информационной революции, создать инновационную экономику, повысить конкурентоспособность латиноамериканских товаров на основе технологической модернизации производства (Лавут, 2017).

В 2011 г. вышла в свет книга «В поисках нового партнерства между Латинской Америкой, Карибским бассейном и Европейским союзом»<sup>3</sup>, в которой анализировалось сотрудничество в период после мирового финансового кризиса 2008—2009 гг. и подчеркивалось, что после кризиса регион стал рассматриваться внешним миром по-новому: для ряда европейских компаний латиноамериканский рынок превратился в важный источник прибыли, особенно на фоне медленно растущего европейского рынка. Кроме того, ЕС поддерживает целый ряд инициатив в таких областях, как развитие городов, социальная сплоченность, высшее образование, интернационализация малых и средних предприятий (МСП), информационные и коммуникационные технологии, а также смягчение последствий изменения климата<sup>4</sup>. ЭКЛАК является также основным идеологом интеграции в Латинскоамериканском регионе. Так, со стороны ЭКЛАК был сформулирован ряд рекомендаций для ЕС по продолжению поддержки субрегиональных интеграционных схем в ЛКА, с

которыми уже подписаны соглашения о сотрудничестве. В частности, рекомендации распространялись на такие сферы, как свободное движение товаров, согласование технических, санитарных и фитосанитарных норм и ликвидация нетарифных барьеров во внутрирегиональной торговле<sup>5</sup>.

Вкладом ЭКЛАК в подготовку седьмого межрегионального саммита и первого саммита в формате глав Сообщества латиноамериканских и карибских государств (СЕЛАК, исп. — CELAC, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) и ЕС стало опубликованное в 2012 г. исследование «Европейский союз и Латинская Америка и Карибский бассейн: инвестиции в интересах роста, социальной интеграции и экологической устойчивости»<sup>6</sup>.

Необходимо отметить, что в области международных экономических отношений доктрина ЭКЛАК остается близкой к современному структурализму, так как она рассматривает структуру, проблемы и особенности латиноамериканских экономик, исходя из места региона в системе мирового хозяйства. К примеру, в фундаментальном труде «Неоструктурализм и неортодоксальные течения в Латинской Америке и Карибском бассейне в начале XXI века», опубликованном в 2015 г., неоструктуралисты Хосе Антонио Окампо, Хорхе Кац, Риккардо Френч Девис и ряд других поставили под сомнение многие рекомендации неоллиберализма и выдвинули альтернативу, которая представляла собой ревизию первоначального структурализма с целью его адаптации к глобализации и открытости рынков (*Neostructuralismo y corrientes heterodoxas...*, 2015). Предлагаемые

<sup>2</sup> Integración regional y políticas públicas: evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana // CEPAL. 2006. URL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4992-integracion-regional-politicas-publicas-evaluacion-la-experiencia-europea> (accessed: 05.04.2022).

<sup>3</sup> En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea // CEPAL. 2011. URL: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2997/1/S2011541\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2997/1/S2011541_es.pdf) (accessed: 05.04.2022).

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Primera evaluación de los regímenes de origen contenidos en los acuerdos comerciales suscritos entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe // CEPAL. 2011. URL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3951-primera-evaluacion-regimenes-origen-contenidos-acuerdos-comerciales-suscritos-la> (accessed: 20.04.2022).

<sup>6</sup> La Unión Europea y América Latina y el Caribe: inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental // CEPAL. 2012. URL: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3083> (accessed: 21.05.2022).

экономистами ЭКЛАК изменения были направлены на расширение международной торговой интеграции и уменьшение структурной неоднородности. В этой связи вполне объяснимо переключение внимания латиноамериканцев на позиционирование внерегиональных акторов в ЛКА. Речь, разумеется, идет о роли Евросоюза, представленного в регионе прежде всего Испанией, о все более весомом китайском факторе и восходящем тренде на присутствие России и Индии, а также Турции и Ирана, наведение мостов со странами арабского мира и Юго-Восточной Азии. Как справедливо отмечает отечественный ученый-латиноамериканист В.М. Давыдов, практика все более стала указывать на прогрессирующую диверсификацию внерегиональных связей стран ЛКА (Давыдов, 2019).

В преддверии восьмого межрегионального саммита и второго саммита в формате СЕЛАК — ЕС в мае 2015 г. вышло еще одно тематическое исследование ЭКЛАК — «Европейский союз и Латинская Америка и Карибский бассейн в условиях новой экономической и социальной конъюнктуры»<sup>7</sup>, посвященное анализу экономического развития по обе стороны Атлантики, торговых отношений и инвестиций.

В сентябре 2015 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию о Повестке устойчивого развития на период до 2030 г. и 17 целей в области устойчивого развития (ЦУР) с признанием того, что изменение климата и развитие неразделимы. Принятое в декабре 2015 г. Парижское соглашение по климату обозначило курс как для промышленно развитых, так и развивающихся стран на переход к низкоуглеродной экономике. В исследовании ЭКЛАК (2016 г.), посвященном этой теме, указывалось, что общие ценности и взаимодополняемость между ЕС и ЛКА может способствовать созданию значительного «экологического импульса» для перехода к инновациям и структурным изменениям

<sup>7</sup> La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la nueva coyuntura económica y social // CEPAL. 2015. URL: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38217> (accessed: 25.04.2022).

в целях устойчивого развития<sup>8</sup>. При этом европейские программы для стран ЛКА стали важным фактором развития межрегионального сотрудничества в области защиты окружающей среды, ориентиром движения к зеленой экономике и использованию альтернативных источников энергии (Borzova et al., 2021).

В 2018 г. ЭКЛАК опубликовала тематическое исследование «Европейский союз, Латинская Америка и Карибы. Сходящиеся и устойчивые стратегии перед глобальной конъюнктурой»<sup>9</sup>. В работе были обозначены направления для более устойчивого развития производственного потенциала Латинскоамериканского региона с упором на инновации и цифровизацию, а также намечен новый подход к сотрудничеству с ЕС, связывающий инновации с экологической устойчивостью. Так, ЕС является основным партнером ЛКА по объему инвестиций в возобновляемые источники энергии. Начиная с 2005 г. туда направляется свыше 60 % объема инвестиций из Евросоюза<sup>10</sup>. Также ЕС лидирует в регионе по трансграничным инвестициям в НИОКР, 68 % таких проектов были профинансированы европейскими компаниями<sup>11</sup>. Для продвижения вперед в направлении структурных изменений, как планируют в ЭКЛАК, и осуществления Повестки — 2030 необходим прогресс в области развития услуг в транспортной, энергетической и телекоммуникационной инфраструктуре. Как подчеркивают в ЭКЛАК, эти услуги в регионе развиты недостаточно, что ведет к сохранению структурных диспропорций: недостаточной диверсификации производства, отставанию в области инноваций и уязвимости перед проблемами изменения климата, с чем связаны определенные ожидания от сотрудничества с ЕС.

<sup>8</sup> La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: el gran impulso ambiental // CEPAL. 2016. URL: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40669> (accessed: 25.04.2022).

<sup>9</sup> La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Estrategias convergentes y sostenibles ante la coyuntura global // CEPAL. 2018. URL: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43740/S1800903\\_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43740/S1800903_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y) (accessed: 25.04.2022).

<sup>10</sup> Ibid. P. 103.

<sup>11</sup> Ibid. P. 106.

Важно отметить, что на протяжении своей деятельности на должности исполнительного секретаря ЭКЛАК (с июля 2008 г. по апрель 2022 г.) мексиканский дипломат А. Барсена вплотную занималась вопросами, связанными с устойчивым развитием, а также сферой сотрудничества ЛКА с нерегиональными акторами, подчеркивая важность сотрудничества с ЕС. Так, в ходе своего визита в Германию в мае 2019 г. А. Барсена отметила, что европейские инвестиции в Латинской Америке и Карибском бассейне могут помочь диверсифицировать производственную структуру и двигаться в направлении более устойчивого развития. Также подчеркивалось, что европейские ПИИ могут стать ключевым элементом в решении проблем дефицита в Латиноамериканском регионе транспортной, телекоммуникационной, цифровой и энергетической инфраструктуры<sup>12</sup>.

Важно отметить стремление ЕС расширить свое влияние в регионе, в том числе и в экономической сфере, через СЕЛАК. Несмотря на то, что в последние годы межрегиональный диалог был практически заморожен и переведен в режим встреч министров иностранных дел стран ЕС и ЛКА, ЕС заинтересован в возобновлении регулярных встреч в режиме саммитов. Так, в декабре 2021 г. в формате видеоконференции состоялось совещание лидеров стран ЕС и семи глав латиноамериканских государств и правительств (Бразилии, Гватемалы, Колумбии, Коста-Рики, Мексики, Суринама и Эквадора), председательствующих в региональных и субрегиональных организациях в 2021 г., с призывом к объединению усилий для устойчивого восстановления и развития после пандемии COVID-19<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Inversiones europeas en America Latina y el Caribe pueden ayudar a diversificar la estructura productiva y a avanzar hacia un desarrollo mas sostenible // Naciones Unidas. 29.05.2019. URL: <https://cepal.org/es/comunicados/inversiones-europeas-america-latina-caribe-pueden-ayudar-diversificar-la-estructura> (accessed: 21.03.2022).

<sup>13</sup> Reunión por videoconferencia de los dirigentes de la UE y de América Latina y el Caribe // Consejo Europeo. 02.12.2021. URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2021/12/02/> (accessed: 27.05.2022).

## Содержание торговых связей между ЕС и ЛКА

Основная характеристика системы торговых отношений связана с тем, что, во-первых, одним из главных факторов, замедляющих образование общего торгового соглашения между ЕС и ЛКА, является *асимметричность* торговых связей. Она проявляется в том, что страны Латиноамериканского региона продолжают импортировать из ЕС в основном промышленную продукцию, в то время как европейский импорт из ЛКА состоит в основном из сырьевых товаров и продуктов первичной обработки (Тайар, 2021).

Во-вторых, важной характеристикой межрегиональной торговли выступает тот факт, что Евросоюз в 2002—2011 гг. имел отрицательное сальдо торгового баланса с ЛКА, но после 2012 г. ситуация изменилась и профицит в торговле для ЕС превысил 10 млрд евро<sup>14</sup>. Основная причина — наращивание европейского экспорта в страны ЛКА и удорожание стоимости европейской готовой продукции при снижении стоимости импорта латиноамериканских сырьевых товаров. Это, разумеется, приводит к ухудшению условий торговли для некоторых стран ЛКА (подтверждается гипотеза Пребиша — Зингера). Так, в 2001—2019 гг. европейский экспорт в ЛКА рос более высокими темпами, чем импорт (стоимость экспорта увеличилась в два раза, а импорта — в 1,8 раза)<sup>15</sup>.

В-третьих, характеристикой межрегиональной торговли является то обстоятельство, что интеграционный блок МЕРКОСУР занимает особое место в общем контексте европейско-латиноамериканского взаимодействия — на его долю приходится 36 % товарооборота ЕС с ЛКА, в то время как доля других интеграционных группировок ЛКА (например, Центральноамериканской интеграционной системы и Карибского сообщества) в объеме межрегиональной торговли значительно меньше в силу того, что их внешнеэкономическая

<sup>14</sup> Trade Map // International Trade Centre. URL: [www.trademap.org](http://www.trademap.org) (accessed: 02.04.2022).

<sup>15</sup> Ibid.

деятельность в большей степени включена в орбиту североамериканского рынка<sup>16</sup>.

В-четвертых, возросло значение латиноамериканских стран-гигантов — Мексики и Бразилии, которые в значительной степени интегрированы во внутрифирменную торговлю и логистику благодаря движению промышленных товаров между ЛКА и ЕС, что означает возросшую степень вовлечения этих стран в глобальные цепочки создания стоимости (Давыдов, Бобровников, 2009).

В-пятых, произошла географическая диверсификация внешней торговли ЛКА, что нашло отражение в расстановке сил между крупнейшими торговыми партнерами региона. Так, в 2001—2018 гг. доля США во внешней торговле ЛКА снизилась с 51 до 37,2 %, а доля ЕС — с 13,9 до 11,9 %. При этом доля Китая выросла с 2,2 до 15,2 %. В результате Евросоюз теперь является третьим по значимости торговым партнером региона после США и Китая. По итогам 2021 г. региональный экспорт в Китай возрос на 35 %, в США — на 19 %, в ЕС — на 23 %, что обусловлено в основном возросшими ценами на сырьевые товары из ЛКА и увеличением спроса<sup>17</sup>.

В-шестых, мировая экономическая конъюнктура сказывается на динамике внешнеторгового оборота ЕС и ЛКА. Так, по итогам 2020—2021 гг. негативное воздействие оказал кризис, вызванный пандемией коронавируса (снизились объемы торговли, нарушились цепочки поставок и проч.). По оценкам экспертов ЭКЛАК, именно региональная экономическая интеграция должна играть ключевую роль в стратегии выхода региона из текущего кризиса<sup>18</sup>. Несмотря на восстановление внутрирегионального экспорта в 2021 г., его доля в общем объеме экспорта товаров региона достигает лишь 13 %, что значительно ниже его исторических максимумов (21% в 1994 и 2008 гг.)<sup>19</sup>. Согласно

исследованию ЭКЛАК, в 2021 г. международная торговля ЛКА выросла после резкого спада, отмеченного в 2020 г. Однако это восстановление оказалось асимметричным и очень неоднородным в распределении по странам региона на фоне возросшей неопределенности в связи с кризисом, вызванным пандемией COVID-19<sup>20</sup>.

В течение 2021 г. в латиноамериканской торговле после спада 2020 г. отмечалась положительная динамика под воздействием трех основных факторов.

Во-первых, произошло повышение рыночных цен на базовые сырьевые товары, экспортируемые латиноамериканскими странами (в частности, на нефть, газ, уголь, медь, железо, сою и злаки).

Во-вторых, восстановился и возрос спрос на импортируемую из ЛКА продукцию со стороны Китая, США и ЕС.

В-третьих, произошло восстановление экономической активности в самом латиноамериканском регионе<sup>21</sup>. По оценке ЭКЛАК, в первом полугодии 2021 г. произошло восстановление внутрирегиональной торговли ЛКА с динамикой роста ее объема в 34 %<sup>22</sup>. В состав продукции, которая показала восстановление в торговле, вошли: металлоконструкции, транспортные средства, минеральная продукция, текстильная и упаковочная продукция, а также железо и сталь. В МЕРКОСУР рост внутрizonальной торговли составил 40,9 % в первом полугодии 2021 г. за счет роста экспортных потоков между Аргентиной и Бразилией<sup>23</sup>. В противоположность этому динамика внутрizonальной торговли в других интеграционных объединениях сильно отличалась: в Андском сообществе наций (АСН) рост составил 31 %, в Центральноамериканской системе интеграции (исп. SICA, Sistema de Integración Centroamericana) — 29,5 %, в Тихоокеанском альянсе — 11,5 %. В Карибском сообществе (КАРИКОМ, англ. Caribbean Community, CARICOM) спад внутрizonальной торговли

<sup>16</sup> Trade Map // International Trade Centre. URL: [www.trademap.org](http://www.trademap.org) (accessed: 02.04.2022).

<sup>17</sup> Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe. Santiago : CEPAL, 2021.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid. P. 77.

<sup>23</sup> Ibid. P. 79.



составил 13,4 %, что объясняется сокращением на 32 % экспорта топлива. Если рассматривать внерегиональную торговлю, то по итогам 2021 г. эксперты ЭКЛАК ожидали роста торговли ЛКА с Китаем, Евросоюзом и США<sup>24</sup>. Растущая динамика торговли ЛКА с Китаем обусловлена в основном поставками туда продукции природного происхождения и ростом рыночных цен на эту продукцию.

### **Евросоюз — МЕРКОСУР: трудный путь к сближению**

Стратегическая значимость межрегионального торгово-экономического партнерства ЕС и МЕРКОСУР ощущается довольно давно (Тайар, 2007). Можно утверждать, что это интеграционное объединение в Латинском американском регионе выступает основным экономическим партнером ЕС. Однако в XXI в. процесс сближения этих объединений существенно замедлился, оказавшись под влиянием изменений политического, экономического и структурного характера. Они происходили и происходят в обоих регионах и оказывают воздействие не только на их внутреннее развитие, но и на выстраивание внешнеэкономической политики, а также выбор стратегически важных партнеров. Подписание соглашения о ЗСТ с Евросоюзом могло бы предоставить для МЕРКОСУР ряд существенных преимуществ: возможность увеличить экспортные поставки на высокоплатежеспособный рынок и консолидировать процесс интеграции и модернизации, что, в свою очередь, послужило бы хорошим стимулом для притока новых инвестиций из стран Евросоюза. В одном из экономических прогнозов, опубликованном в конце 90-х гг. XX в., отмечалось, что для МЕРКОСУР экономическая выгода от либерализации 90 % торговли с европейским общим рынком в течение 10 лет могла бы составить около 5 млрд долл. США, а для ЕС экономический эффект оказался бы выше и составил бы за тот же период около 6,5 млрд евро (Grisanti, 2004). По мнению немецкого исследователя Д. Нольте, по этим

<sup>24</sup> *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago : CEPAL, 2021. P. 81.

причинам соглашение о свободной торговле между ЕС и МЕРКОСУР могло бы иметь особое геополитическое и практически важное экономическое значение для обеих сторон<sup>25</sup>. В конце второго десятилетия XXI в. немецкий исследователь отметил, что МЕРКОСУР нуждается во внешней привязке к ЕС, в противном случае существует повышенный риск дезинтеграции этого южноамериканского блока<sup>26</sup>.

Ряд зарубежных исследователей как с европейской, так и с латиноамериканской стороны особо отмечали проблему ослабления прежних интеграционных связей в южноамериканской зоне. При дальнейшем неблагоприятном развитии событий эксперты прогнозировали «фрагментацию» региона и снижение авторитета Бразилии как лидера южноамериканской интеграции (Freres & Sanahuja, 2006).

Тем не менее экономическая значимость МЕРКОСУР в первом десятилетии XXI в. была очевидна: из этого объединения поступало 47—50 % продукции, импортируемой Евросоюзом из Латинской Америки. Развитию внерегионального латиноамериканского экспорта благоприятствовали возросшие мировые цены на основную часть сырьевых товаров, а увеличению импортных товаропотоков из ЕС способствовал внутренний экономический рост большинства стран региона<sup>27</sup>. Однако в начале третьего десятилетия XXI в. доля южноамериканского объединения в европейском импорте из региона снизилась,

<sup>25</sup> Nolte D. *Avances en el camino hacia una alianza estratégica?* // Nueva Sociedad. 2004. URL: <https://intranet.eulacfoundation.org/es/content/%C2%BFavances-en-el-camino-hacia-una-alianza-estrat%C3%A9gica> (accessed: 25.04.2022).

<sup>26</sup> Dilger G., Nolte D. *Un acuerdo, dos miradas. Perspectivas divergentes sobre el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea* // Nueva Sociedad. Julio 2020. URL: <https://nuso.org/articulo/mercosur-union-europea/> (accessed: 20.11.21).

<sup>27</sup> *De Viena a Lima a Lima: seguimiento de las relaciones económicas y de cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* // SELA. Caracas, 2007. URL: [http://walk.sela.org/attach/258/EDOCs/SRed/2007/03/T023600002442-0-Di\\_N%C2%B0\\_3\\_XXXII\\_De\\_Viena\\_a\\_Lima\\_seguimiento\\_a\\_las\\_relaciones\\_UE\\_-\\_ALC.pdf](http://walk.sela.org/attach/258/EDOCs/SRed/2007/03/T023600002442-0-Di_N%C2%B0_3_XXXII_De_Viena_a_Lima_seguimiento_a_las_relaciones_UE_-_ALC.pdf) (accessed: 05.05.2022).

Таблица 1

## Внешняя торговля ЕС с МЕРКОСУР в 2001—2020 гг., млрд евро

Год	2001	2005	2009	2013*	2017*	2019	2020*
Экспорт							
ЕС в ЛКА	60,7	59,8	68,1	115,4	115,5	122,6	95,9
ЕС в МЕРКОСУР	23,7	20,4	27,1	54,0*	42,5*	41,9	34,5
В том числе:							
Бразилия	17,8	15,9	21,6	37,8	30,0	32,6	26,9
Аргентина	5,0	3,9	4,7	9,6	9,4	7,2	5,8
Парагвай	0,2	0,2	0,2	0,5	0,6	0,6	0,5
Уругвай	0,7	0,4	0,6	1,6	1,5	1,5	1,3
Венесуэла				4,5	0,7		
Импорт							
ЕС из ЛКА	57,6	75,2	81,3	104,0	103,9	105,3	91,7
ЕС из МЕРКОСУР	26,9	33,3	38,0	48,1*	44,2*	40,4	35,3
В том числе:							
Бразилия	20,1	25,5	28,2	33,9	31,4	30,2	26,6
Аргентина	6,0	6,9	8,6	8,3	8,5	8,0	7,1
Парагвай	0,3	0,3	0,3	1,2	1,0	0,5	0,4
Уругвай	0,5	0,6	0,9	1,3	1,7	1,7	1,2
Венесуэла				3,4	1,6		

Примечание. \* — в 2013, 2017 гг. — включая Венесуэлу, 2020 г. — ЕС–27 без Великобритании.

Источник: Trade Map // International Trade Centre. URL: www.trademap.org (accessed: 02.04.2022).

Table 1

## EU External Trade with MERCOSUR in 2001—2020, in billion euros

Year	2001	2005	2009	2013*	2017*	2019	2020*
Export							
From EU to LAC	60.7	59.8	68.1	115.4	115.5	122.6	95.9
From EU to MERCOSUR	23.7	20.4	27.1	54.0*	42.5*	41.9	34.5
Including:							
Brazil	17.8	15.9	21.6	37.8	30.0	32.6	26.9
Argentina	5.0	3.9	4.7	9.6	9.4	7.2	5.8
Paraguay	0.2	0.2	0.2	0.5	0.6	0.6	0.5
Uruguay	0.7	0.4	0.6	1.6	1.5	1.5	1.3
Venezuela				4.5	0.7		
Import							
From LAC to EU	57.6	75.2	81.3	104.0	103.9	105.3	91.7
From MERCOSUR to EU	26.9	33.3	38.0	48.1*	44.2*	40.4	35.3
Including:							
Brazil	20.1	25.5	28.2	33.9	31.4	30.2	26.6
Argentina	6.0	6.9	8.6	8.3	8.5	8.0	7.1
Paraguay	0.3	0.3	0.3	1.2	1.0	0.5	0.4
Uruguay	0.5	0.6	0.9	1.3	1.7	1.7	1.2
Venezuela				3.4	1.6		

Note. \* — in 2013, 2017 — including Venezuela, 2020 — EU–27 without Great Britain.

Source: Trade Map // International Trade Centre. URL: www.trademap.org (accessed: 02.04.2022).

составив в 2020 г. 39 %. В числе стран — членов МЕРКОСУР Бразилия является безусловным лидером по объему экспортных поставок в ЕС. На долю бразильских экспортеров приходится свыше 70 % всех товарных потоков Южноамериканского общего рынка,

направляемых в Евросоюз по состоянию на 2020 г. (табл. 1.)

Переговоры между ЕС и МЕРКОСУР интенсифицировались в 2017 г. в качестве ответа на протекционистскую политику Д. Трампа. Немаловажно, что на саммите G20 в Осаке

в июне 2019 г. завершились затяжные переговоры между ЕС и МЕРКОСУР и достигнуто соглашение, которое вступит в силу только после одобрения парламентами всех стран-участниц<sup>28</sup>.

Очевидно, что ратификация соглашения между ЕС и МЕРКОСУР могла бы послужить цели ускорения либерализации торговли и укреплению трансатлантического моста с Евросоюзом. Однако между членами ЕС сохраняются противоречия, интерес европейцев зачастую состоит не столько в открытии рынка, сколько в защите своих собственных производителей сельхозтоваров, конкурирующих с южноамериканскими. Тем не менее заключение договора между ЕС и МЕРКОСУР открывает возможности торговой экспансии для обеих сторон. Кроме торговых договоренностей соглашение закрепляет обязательство стран МЕРКОСУР следовать Парижскому соглашению по климату. Так, в августе 2019 г. внимание мировой общественности и политиков было приковано к лесным пожарам в тропических лесах Амазонии в Бразилии. Осенью 2020 г. Европейский парламент принял решение не ратифицировать договор с МЕРКОСУР в его нынешнем состоянии в связи с критикой в адрес президента Ж. Болсонару о неисполнении Бразилией климатических обязательств, что поставило под удар достигнутые договоренности. В результате все больше членов ЕС (среди которых Ирландия, Бельгия, Польша, Франция, Нидерланды, Австрия) высказались против ратификации договора<sup>29</sup>.

При анализе структуры импортных европейских поставок из стран МЕРКОСУР выявляется особенность: достаточно большая доля (свыше 60 %) экспортируемой отсюда про-

дукции составляют продукты питания, агропромышленные и сырьевые товары, а на промышленные изделия приходится пока сравнительно небольшая часть (чуть более 30 %), в то время как в общей структуре внутризонального товарооборота МЕРКОСУР доля экспортируемых промышленных изделий гораздо выше (Яковлев, 2021).

Важным фактором в трансатлантических отношениях стал санитарный, экономический и социальный кризис, вызванный пандемией COVID-19, которая внесла свои коррективы в международные отношения и глобализацию. По данным ЭКЛАК, кризис, вызванный COVID-19, сильно ударил по МЕРКОСУР, экономика которого находилась в застое с начала 2013 г. по причине слабого экономического развития Аргентины и Бразилии. В 2020 г., в то время как глобальная экономика испытывала спад в результате пандемии, среднее падение ВВП в четырех странах южноамериканского блока составило 5,2 % при том, например, что экономика Аргентины сократилась на 10 %<sup>30</sup>. Внешняя торговля МЕРКОСУР также оказалась под влиянием пандемии: экспорт упал на 7,5 %. Падение пришлось на внутрирегиональный экспорт в основном в торговле промышленными товарами. Внерегиональный экспорт МЕРКОСУР в 2020 г. снизился в меньшей степени благодаря некоторому восстановлению китайской экономики и нормализации цен на сырьевые товары. Также в 2020 г. наблюдалось ослабление импортных потоков в МЕРКОСУР, которые упали на 14,2 % из-за спада экономической активности в странах блока, снижения цен, а также обесценения национальных валют в отношении доллара<sup>31</sup>. В 2020 г. из ЕС в МЕРКОСУР поступали в основном машины и оборудование (с долей 21,3 %), а также фармацевтическая продукция (10,4 %) и электрооборудование (8,2 %). В импорте ЕС из

<sup>28</sup> Se concreta histórico acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea // La República. 29.06.2019. URL: <https://www.larepublica.ec/blog/2019/06/29/concreta-historico-acuerdo-entre-mercosur-union-europea> (accessed: 20.01.22).

<sup>29</sup> La Eurocámara rechaza ratificar el acuerdo UE-MERCOSUR “en su estado actual” // La Vanguardia. 07.10.2020. URL: <https://www.lavanguardia.com/politica/20201007/483915308129/la-eurocamara-rechaza-ratificar-el-acuerdo-ue-mercosur-en-su-estado-actual.html> (accessed: 21.01.22).

<sup>30</sup> Treinta años del MERCOSUR: en busca de una estrategia exportadora exitosa. Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR // CEPAL. 2021. No. 4. URL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47126-boletin-comercio-exterior-mercosur-4-treinta-anos-mercosur-busca-estrategia> (accessed: 05.04.2022).

<sup>31</sup> Ibid.

МЕРКОСУР преобладали различного рода корма (14,2 %), семена масличных (10,5 %), руды, шлак и зола (9,7 %), топливо минеральное (8,8 %). (табл. 2).

В краткосрочной перспективе ожидается некоторое восстановление экспортных

потоков стран МЕРКОСУР. При этом в среднесрочной перспективе МЕРКОСУР будет сталкиваться с рядом вызовов в торговле, связанных с его моделью включения в мировую экономику, что проявляется в основном в экспорте сырьевых и продовольственных

Таблица 2

Структура торговли ЕС–27 с МЕРКОСУР по состоянию на 2020 г.

Экспорт ЕС в МЕРКОСУР				Импорт ЕС из МЕРКОСУР			
ТН ВЭД	Товарная группа	Млн евро	%	ТН ВЭД	Товарная группа	Млн евро	%
	<b>Всего</b>	<b>33 683,8</b>	<b>100,0</b>		<b>Всего</b>	<b>35 131,2</b>	<b>100,0</b>
84	Машины и оборудование	7 162,9	21,3	23	Остатки и отходы пищевой промышленности, корма	4 974,5	14,2
30	Фармацевтическая продукция	3 507,4	10,4	12	Семена масличных	3 705,2	10,5
85	Электрооборудование	2 761,2	8,2	26	Руды, шлак и зола	3 416,9	9,7
87	Транспортные средства	2 497,8	7,4	27	Топливо минеральное	3 076,4	8,8
29	Органические химические соединения	1 982,5	5,9	47	Масса из древесины	1 951,0	5,6
90	Оптическое, фотографическое, медицинское оборудование	1 658,8	4,9	09	Кофе, чай	1 948,8	5,5
39	Пластмассы и изделия из них	1 402,2	4,2	20	Продукты переработки овощей и фруктов	1 291,1	3,7
38	Прочие химические продукты	1 282,6	3,8	02	Мясо и мясные продукты	1 251,0	3,6
27	Топливо минеральное	1 130,5	3,4	08	Фрукты и орехи	1 151,9	3,3
88	Летательные аппараты и их части	930,2	2,8	84	Машины и оборудование	1 033,3	2,9
	Прочее	9 367,7	27,7		Прочее	11 331,1	32,2

Источник: Trade Map // International Trade Centre. URL: www.trademap.org (accessed: 02.04.2022).

Table 2

Structure of EU–27 trade with MERCOSUR, 2020

EU export to MERCOSUR				EU import from MERCOSUR			
Commodity nomenclature of foreign economic activity	Product group	Billions euro	%	Commodity nomenclature of foreign economic activity	Product group	Billions euro	%
	<b>Total</b>	<b>33 683,8</b>	<b>100,0</b>		<b>Total</b>	<b>35 131,2</b>	<b>100,0</b>
84	Machinery and equipment	7 162,9	21.3	23	Remains and waste of the food industry, feed	4 974,5	14.2
30	Pharmaceutical products	3 507,4	10.4	12	Oilseeds	3 705,2	10.5
85	Electrical equipment	2 761,2	8.2	26	Ores, slag and ash	3 416,9	9.7
87	Vehicles	2 497,8	7.4	27	Mineral fuel	3 076,4	8.8
29	Organic chemical compounds	1 982,5	5.9	47	Mass of wood	1 951,0	5.6
90	Optical, photographic, medical equipment	1 658,8	4.9	09	Coffee, tea	1 948,8	5.5
39	Plastics and products from them	1 402,2	4.2	20	Vegetable and fruit processed products	1 291,1	3.7
38	Other chemical products	1 282,6	3.8	02	Meat and meat products	1 251,0	3.6
27	Mineral fuel	1 130,5	3.4	08	Fruits and nuts	1 151,9	3.3
88	Aircraft and their parts	930,2	2.8	84	Cars and equipment	1 033,3	2.9
	Other	9 367,7	27.7		Other	11 331,1	32.2

Source: Trade Map // International Trade Centre. URL: www.trademap.org (accessed: 02.04.2022).

товаров<sup>32</sup>. В сближении с ЕС и в либерализации торговли будут заинтересованы крупные страны МЕРКОСУР — Аргентина и Бразилия. Много будет зависеть от готовности Бразилии договариваться с Евросоюзом либо на межрегиональном, либо на двустороннем уровне. Не исключено реформирование МЕРКОСУР и придание ему большей гибкости в ведении двусторонних торговых переговоров с третьими странами.

### Практика двусторонних торговых соглашений

По экономическому потенциалу Мексика занимает важное место в Латинской Америке и находится в негласной конкуренции с Бразилией (Давыдов, Бобровников, 2009). Основную роль во внешнеэкономических отношениях Мексики играет внешняя торговля. В современной Мексике главной особенностью внешнеэкономической политики является ее открытый характер, поиск диверсификации и либерализации внешнеэкономической деятельности путем формирования условий свободной торговли с основными партнерами и понижения таможенных пошлин. Именно использование соглашений о свободной торговле (ССТ) позволило Мексике стать одной из стран с самой открытой экономикой. На основе ССТ осуществляется более 90 % ее экспортно-импортных операций (Школяр, Пивикова, 2019). Важным направлением расширения и диверсификации внешнеэкономических связей Мексики являются страны ЕС, с которыми была создана правовая база сотрудничества. В 1997 г. был подписан договор об ассоциации «Мексика — ЕС», включающий положения о создании зоны свободной торговли. С одной стороны, вступление в силу этого договора в 2000 г. открыло Мексике привилегированный доступ на крупнейший рынок Европы, укрепив тем самым ее положение на международной экономической

арене, а с другой — способствовало формированию благоприятных условий для европейских компаний в организации производства продукции на территории Мексики для рынка Североамериканской зоны свободной торговли (НАФТА), в особенности для США (Школяр, Пивикова, 2019).

Объем внешнеторгового оборота ЕС с Мексикой увеличился с 23,08 млрд евро в 2001 г. до 65,61 млрд евро в 2019 г.<sup>33</sup> В 2009 г. после спада вследствие мирового финансового кризиса экспортно-импортных поставок в 2010—2019 гг. объем европейско-мексиканской торговли вырос в 1,9 раза. Стоимостной размер экспорта ЕС в Мексику в 2001—2019 гг. увеличился в 2,5 раза (с 15 до 38,37 млрд евро). В кризисном, отягощенном коронавирусом 2020 г. экспорт из ЕС упал на 21,5 %. ЕС имеет устойчивое положительное сальдо торгового баланса с Мексикой, которое по итогам 2020 г. составило 8,59 млрд евро. Стоимостной объем импорта ЕС из Мексики увеличился с 8,04 млрд евро в 2001 г. до 27,24 млрд евро в 2019 г. Устойчивый рост импорта ЕС из Мексики пришелся на период с 2016—2019 гг. и составил 30 %, на такой динамике сказался протекционистский характер внешней торговли США, когда рынок ЕС выступал для мексиканских поставщиков в качестве альтернативы. Основным местом назначения мексиканского экспорта стала Германия. В 2016—2019 гг. поставки на немецкий рынок увеличились с 3,6 до 6,3 млрд евро. В этот же период отмечен устойчивый рост импорта в Мексику из Германии (+26 %), Франции (+16,6 %), Италии (+14 %), Великобритании (+11 %) и Австрии (+53 %)<sup>34</sup>.

В 2020 г. после «брекзита» ведущими европейскими партнерами Мексики по экспорту были Германия, Нидерланды, Франция, Испания, Бельгия, Италия. По импорту ведущими партнерами выступали Германия, Италия, Испания, Франция, Нидерланды, Ирландия, Австрия, Чехия. Основными статьями

<sup>32</sup> Treinta años del MERCOSUR: en busca de una estrategia exportadora exitosa. Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR // CEPAL. 2021. No. 4. URL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47126-boletin-comercio-exterior-mercosur-4-treinta-anos-mercosur-busca-estrategia> (accessed: 05.04.2022).

<sup>33</sup> Trade Map // International Trade Centre. URL: [www.trademap.org](http://www.trademap.org) (accessed: 02.04.2022).

<sup>34</sup> Ibid.

товарного импорта Мексики из ЕС являются механическое и электрическое оборудование, средства наземного транспорта и фармацевтическая продукция. Экспорт Мексики в ЕС имеет схожую структуру и состоит из средств наземного транспорта, механических устройств и электрического оборудования, что объясняется вовлечением страны в глобальные цепочки поставок<sup>35</sup>.

Важным фактором вовлечения Мексики в трансграничные цепочки поставок является не только ее участие в НАФТА (с марта 2020 г. — ЮСМКА, USMCA, United States — Mexico — Canada Agreement), но и ее участие в Тихоокеанском альянсе (ТА) наряду с Колумбией, Перу и Чили.

В 2002 г. был подписан договор об ассоциации между Чили и ЕС. Во взаимной торговле с Чили характерным является отрицательный торговый баланс для ЕС — на протяжении более чем десятилетнего периода 2001—2012 гг. наблюдалось превышение стоимостного объема импорта над экспортными потоками. Исключение составил 2013 г., а также период 2017—2020 гг. В 2017—2019 гг. наметилась тенденция роста европейского экспорта на 24 % с 8,55 до 10,59 млрд евро<sup>36</sup>.

При рассмотрении основных торговых партнеров среди стран ЕС видно, что основной товарный экспорт из Чили поступил в 2019 г. в Испанию (стоимостью 1,5 млрд евро), Нидерланды (1,38 млрд евро), Германию (826 млн евро), Францию (823 млн евро), Италию (693 млн евро) и Великобританию (586 млн евро). Основными импортерами для Чили стали в 2019 г. Германия (2,4 млрд евро), Испания (1,4 млрд евро), Франция (1,19 млрд евро) и Италия (1,16 млрд евро). Ключевые статьи импорта Чили из ЕС — механическое оборудование, электрические машины, фармацевтическая продукция, средства наземного транспорта. В поставках из Чили в ЕС первое место занимают руды шлак и зола, далее — медь и изделия из нее, съедобные фрукты и орехи, продукты неорганической химии<sup>37</sup>.

Евросоюз заключил двусторонние торговые соглашения с отдельными странами Андского сообщества наций — Перу, Колумбией (в 2012 г.) и Эквадором (в 2014 г.) в рамках планируемого договора об экономической ассоциации с ЕС. Однако договору не удалось реализоваться в полной мере из-за фрагментации в интеграционном объединении андских стран вследствие их отказа от формата таможенного союза и возврата к формату зоны свободной торговли, что позволило странам-членам вести сепаратные торговые переговоры с ЕС.

Отметим, что у Евросоюза в торговле с Перу и Эквадором на протяжении двух десятилетий XXI в. сложилось устойчивое отрицательное сальдо торгового баланса. В поставках из Эквадора в ЕС на сумму 2,8 млрд евро в 2020 г. преобладали фрукты и орехи, рыба и ракообразные, готовые продукты из мяса и рыбы<sup>38</sup>. Экспорт ЕС в Эквадор стоимостью 1,8 млрд евро составляли в основном традиционные готовые изделия — механические устройства, средства наземного транспорта и фармацевтическая продукция. В торговле с Перу наблюдается похожая картина: основные статьи товарного импорта из ЕС на сумму 3,3 млрд евро сводятся к поставкам механических и электрических устройств и оборудования, а экспорт в ЕС стоимостью 4,2 млрд евро приходится на фрукты и орехи, руды, шлаки и золу, кофе, чай, медь и изделия из нее. В торговле ЕС с Колумбией в 2001—2016 гг. наблюдалось отрицательное сальдо торгового баланса, которое в 2017—2020 гг. сменилось на положительное<sup>39</sup>. В 2020 г. европейский экспорт составил 5,09 млрд евро, а импорт — 3,1 млрд евро<sup>40</sup>.

Позитивные результаты договора с ЕС проявляются в росте экспорта из Колумбии овощей и фруктов. Вместе с тем наблюдается негативный эффект в торговле для мелких колумбийских производителей молочной продукции, которые конкурируют с импортом из ЕС (Fairlie Reinoso, 2022, p. 5). По

<sup>35</sup> Trade Map // International Trade Centre. URL: [www.trademap.org](http://www.trademap.org) (accessed: 02.04.2022).

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ibid.

оценке перуанского экономиста А. Фаирли Рейносо, в то время как торговля ЕС с андскими странами носит асимметричный характер, типичный для линии Север — Юг с преобладанием импорта из региона сырья и продовольствия, Евросоюз со своей стороны может повлиять на создание региональных цепочек добавленной стоимости в рамках субрегиональной интеграции в АСН и способствовать развитию промышленности и других несырьевых производственных секторов экономики (Fairlie Reinoso, 2022).

### Заключение

Подводя итог вышесказанному, важно подчеркнуть, что особенности современной ситуации в мировой экономике, турбулентность на мировых рынках, переходный и неустойчивый характер взаимодействия между странами Севера и Юга ассоциируются сегодня с многовекторной трансформацией глобальной экономической системы и мирового порядка. При этом эволюция экономического и торгового взаимодействия между ЕС и ЛКА на пути создания межрегиональной ассоциации позволяет сделать ряд общих выводов как теоретического, так и практического характера.

Во-первых, межрегиональные отношения напрямую зависят от темпов и результатов развития интеграционных процессов по обе стороны Атлантики — как в Латиноамериканском регионе, так и в самой Европе.

Во-вторых, в условиях трансформации и модернизации как европейской, так и южноамериканских интеграционных моделей межрегиональному экономическому сотрудничеству все еще будет присущ фрагментарный и асимметричный характер.

В-третьих, модель межрегионального экономического сотрудничества в ближайшей перспективе будет опираться на прагматичные решения и позицию тех стран, которые традиционно наиболее активно вовлечены в структуру европейско-латиноамериканских связей.

В-четвертых, многое будет зависеть от институциональной поддержки интеграционных процессов со стороны правительств стран — членов МЕРКОСУР и роли Евросоюза в выстраивании конструктивного диалога с этим блоком.

В-пятых, для латиноамериканцев наиболее значимыми стратегическими партнерами и основными акторами в процессе переговоров останутся представители «старой» Европы — Германия, Франция, Испания, Италия. Для европейских игроков в качестве так называемых «якорных стран» будут выступать Бразилия, Аргентина, Чили, Мексика, Колумбия, Перу, на долю которых приходится более 80 % объема торговли ЛКА с ЕС.

В-шестых, в краткосрочной перспективе могут произойти сбои в производственно-сбытовых цепочках из-за энергетического дисбаланса в ЕС и удорожания производства экспортируемых товаров. По всей видимости, ЕС в условиях кризиса на внутреннем энергетическом рынке будет заинтересован в ЛКА в качестве источника сырьевой продукции и продовольствия.

Опыт торгово-экономического взаимодействия по линии ЕС — ЛКА может быть весьма полезен с точки зрения выработки торговых стратегий для современной России, стремящейся занять свою нишу в условиях существующей трансформации на мировых рынках и активно выстраивающей взаимоотношения со странами Глобального Юга.

Поступила в редакцию / Received: 17.04.2021

Доработана после рецензирования / Revised: 30.05.2022

Принята к публикации / Accepted: 27.06.2022

### Библиографический список

- Буторина О. В. Цели региональной интеграции: современное понимание // *Мировая экономика и международные отношения*. 2021. Т. 65, № 10. С. 5—14. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-10-5-14>
- Возможности и пределы инновационного развития Латинской Америки* / отв. ред. Л. Н. Симонова. Москва : ИЛА РАН, 2017.

- Давыдов В. М. Глобальные и региональные детерминанты развития Латинской Америки // Латинская Америка. 2017. № 12. С. 6—14.
- Давыдов В. М. Латиноамериканистика нашего времени: ее истоки, результаты и ориентиры на перспективу // Латинская Америка. 2019. № 7. С. 8—28. <https://doi.org/10.31857/S0869587320110055>
- Давыдов В. М., Бобровников А. В. Роль восходящих гигантов в мировой экономике и политике (шансы Бразилии и Мексики в глобальном измерении). Москва : ИЛА РАН, 2009.
- Дегтерев Д. А. Незападные теории развития в эпоху глобального капитализма // Мировая экономика и международные отношения. 2021. Т. 65, № 4. С. 113—122. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-4-113-122>
- Лавут А. А. ЭКЛАК. Новая стратегия развития латиноамериканского региона: неоструктурализм плюс // Латинская Америка. 2017. № 2. С. 36—51.
- Латинская Америка в системе международных экономических отношений / отв. ред. Л. Н. Симонова. Москва : ИЛА РАН, 2020.
- Перспектива устойчивого развития. Апелляция к общемировым и латиноамериканским реалиям / под ред. В. М. Давыдова. Москва : Весь мир, 2022.
- Пребиш Р. Периферийный капитализм: есть ли ему альтернатива? Москва : ИЛА РАН, 1992.
- Разумовский Д. В. Стратегии и модели внутриотраслевой специализации торговли в интеграционных объединениях Южной Америки: дис. ... канд. экон. наук. Москва, 2016.
- Тайар В. М. Евросоюз — МЕРКОСУР: стратегическое партнерство // Латинская Америка. 2007. № 5. С. 28—36.
- Тайар В. М. Латиноамериканский регионализм и торговые соглашения с Евросоюзом: опыт и подходы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2021. Т. 29, № 2. С. 413—425. <https://doi.org/10.22363/2313-2329-2021-29-2-413-425>
- Школяр Н. А., Пивикова Е. К. Стратегия выхода на рынок Мексики. Москва : Весь мир, 2019.
- Яковлев П. П. МЕРКОСУР: позади 30 лет. Что впереди? // Российский внешнеэкономический вестник. 2021. № 11. С. 30—48. <https://doi.org/10.24412/2072-8042-2021-11-30-48>
- Borzova A. Yu., Eremin A. A., Ivkina N. V., Petrovich-Belkin O. K. Russia — Latin America Economic Cooperation: Insights from EU — CELAC Sustainable Development Concept // Vestnik RUDN. International Relations. 2021. Vol. 21, no. 4. P. 785—802. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2021-21-4-785-802>
- Briceño Ruiz J., Rivarola Puntigliano A. Integración latinoamericana y caribeña: política y economía. México : S.L. Fondo de Cultura Económica de España, 2012.
- Caetano G. Análisis y prospectiva del Acuerdo de Asociación Unión Europea — Mercosur // Documentos de Trabajo: N° especial FC/EU–LAC. 2022. No. 4. URL: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/04/Especial\\_FC\\_EULAC\\_4\\_ESP.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/04/Especial_FC_EULAC_4_ESP.pdf) (accessed: 05.04.2022).
- Caldentey del Pozo P. El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: un potencial por explotar // Documentos de Trabajo: N° especial FC/EU–LAC. 2022. No. 6. URL: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/Especial\\_FC\\_EULAC\\_6\\_ESP.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/Especial_FC_EULAC_6_ESP.pdf) (accessed: 05.04.2022).
- Fairlie Reinoso A. Nuevos retos para el Acuerdo Comercial Multipartes de la Unión Europea con Perú, Colombia y Ecuador // Documentos de Trabajo: N° especial FC/EU–LAC. 2022. No. 2. URL: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/02/Especial\\_FC\\_EULAC\\_2\\_ES.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/02/Especial_FC_EULAC_2_ES.pdf) (accessed: 05.04.2022).
- Freres C., Sanahuja J. A. Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea — América Latina. Barcelona : Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2006. URL: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-PP%2001-06.pdf> (accessed: 05.04.2022).
- Grisanti L. El nuevo interregionalismo transatlántico: la asociación estratégica Unión Europea — América Latina. Buenos Aires : BID — INTAL, 2004.
- Hernandez B. La modernización del Acuerdo de Asociación UE-Chile: el fortalecimiento de una alianza para la inclusión social y la sustentabilidad ambiental // Documentos de Trabajo: N° especial FC/EU–LAC. 2022. No. 5. URL: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/Especial\\_FC\\_EULAC\\_5\\_ESP.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/Especial_FC_EULAC_5_ESP.pdf) (accessed: 05.04.2022).
- Krapohl S. Regional Integration in the Global South. External Influence on Economic Cooperation in ASEAN, MERCOSUR and SADC. Cham : Palgrave Macmillan, 2017. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-38895-3>
- Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI / ed. by A. Bárcena, A. Prado. Santiago : CEPAL, 2015.
- Serrano Caballero E. La modernización del Acuerdo de Asociación Unión Europea — México: entre el cambio y continuidad // Documentos de Trabajo: N° especial FC/EU–LAC. 2022. No. 7. URL: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/06/Especial\\_FC\\_EULAC\\_7\\_ESP.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/06/Especial_FC_EULAC_7_ESP.pdf) (accessed: 05.04.2022).



## References

- Bárcena, A., & Prado, A. (Eds.). (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago: CEPAL.
- Borzova, A. Yu., Eremin, A. A., Ivkina, N. V., & Petrovich-Belkin, O. K. (2021). Russia — Latin America economic cooperation: Insights from EU — CELAC sustainable development concept. *Vestnik RUDN. International Relations*, 21(4), 785—802. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2021-21-4-785-802>
- Briceño Ruiz, J., & Rivarola Puntigliano, A. (2012). *Integración latinoamericana y caribeña: Política y economía*. México: S.L. Fondo de Cultura Económica de España.
- Butorina, O. V. (2021). Goals of regional integration: A modern understanding. *World Economy and International Relations*, 65(10), 5—14. (In Russian). <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-10-5-14>
- Caetano, G. (2022). Análisis y prospectiva del Acuerdo de Asociación Unión Europea — Mercosur. *Documentos de Trabajo: N° especial FC/EU–LAC*, (4), 1—37. Retrieved from [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/04/Especial\\_FC\\_EULAC\\_4\\_ESP.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/04/Especial_FC_EULAC_4_ESP.pdf)
- Caldentey del Pozo, P. (2022). El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: Un potencial por explotar. *Documentos de Trabajo: N° especial FC/EU–LAC*, (6), 1—31. Retrieved from [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/Especial\\_FC\\_EULAC\\_6\\_ESP.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/Especial_FC_EULAC_6_ESP.pdf)
- Davydov, V. M. (2017). Global and regional determinants of Latin American development. *Latinskaya Amerika*, (12), 6—14. (In Russian).
- Davydov, V. M. (2019). Latin American studies of our time: Its origins, results and targets for the future. *Latinskaya Amerika*, (7), 8—28. (In Russian). <https://doi.org/10.31857/S0869587320110055>
- Davydov, V. M. (Ed.). (2022). *Sustainability perspective. Appeal to global and Latin American realities*. Moscow: Ves' mir publ. (In Russian).
- Davydov, V. M., & Bobrovnikov, A. V. (2009). The role of rising giants in the global economy and politics (the chances of Brazil and Mexico in the global dimension). Moscow: ILA RAN publ. (In Russian).
- Degterev, D. A. (2021). Non-Western theories of development in the global capitalism era. *World Economy and International Relations*, 65(4), 113—122. (In Russian). <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-4-113-122>
- Fairlie Reinoso, A. (2022). Nuevos retos para el Acuerdo Comercial Multipartes de la Unión Europea con Perú, Colombia y Ecuador. *Documentos de Trabajo: N° especial FC/EU–LAC*, (2), 1—35. Retrieved from [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/02/Especial\\_FC\\_EULAC\\_2\\_ES.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/02/Especial_FC_EULAC_2_ES.pdf)
- Freres, C., & Sanahuja, J. A. (2006). *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea — América Latina*. Barcelona: Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Retrieved from <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-PP%2001-06.pdf>
- Grisanti, L. (2004). *El nuevo interregionalismo transatlántico: La asociación estratégica Unión Europea — América Latina*. Buenos Aires: BID — INTAL.
- Hernandez, B. (2022). La modernización del Acuerdo de Asociación UE — Chile: El fortalecimiento de una alianza para la inclusión social y la sustentabilidad ambiental. *Documentos de Trabajo: N° especial FC/EU–LAC*, (5), 1—30. Retrieved from [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/Especial\\_FC\\_EULAC\\_5\\_ESP.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/Especial_FC_EULAC_5_ESP.pdf)
- Krapohl, S. (2017). *Regional integration in the Global South. External influence on economic cooperation in ASEAN, MERCOSUR and SADC*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Lavut, A. A. (2017). Latin American region's new development strategy: Neostructuralism plus. *Latinskaya Amerika*, (2), 36—51. (In Russian).
- Prebisch, R. (1992). *Peripheral capitalism: Is there an alternative to it?* Moscow: ILA RAN publ. (In Russian).
- Razumovskii, D. V. (2016). *Intra-industry trade specialization strategies and models in South American integration associations* [thesis]. Moscow. (In Russian).
- Serrano Caballero, E. (2022). La modernización del Acuerdo de Asociación Unión Europea — México: entre el cambio y continuidad. *Documentos de Trabajo: N° especial FC/EU–LAC*, (7), 1—30. Retrieved from [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/06/Especial\\_FC\\_EULAC\\_7\\_ESP.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/06/Especial_FC_EULAC_7_ESP.pdf)
- Shkolyar, N. A., & Pivikova, E. K. (2019). Mexico market entry strategy. Moscow: Ves' mir publ. (In Russian).
- Simonova, L. N. (Ed.). (2017). *Opportunities and limits of innovative development of Latin America*. Moscow: ILA RAN publ. (In Russian).
- Simonova, L. N. (Ed.). (2020). *Latin America in the system of international economic relations*. Moscow: ILA RAN publ. (In Russian).

- Tayar, V. M. (2007). European Union — MERCOSUR: Strategic partnership. *Latinskaya Amerika*, (5), 28—36. (In Russian).
- Tayar, V. M. (2021). Latin American regionalism and trade agreements with the European Union: Experiences and approaches. *RUDN Journal of Economics*, 29(2), 413—425. (In Russian) <https://doi.org/10.22363/2313-2329-2021-29-2-413-425>
- Yakovlev, P. P. (2021). MERCOSUR: 30 years behind. What's ahead? *Russian Foreign Economic Journal*, (11), 30—48. (In Russian). <https://doi.org/10.24412/2072-8042-2021-11-30-48>

**Сведения об авторе:** Тайар Виолетта Макариосовна — кандидат экономических наук, заместитель директора по науке, руководитель Центра иберийских исследований Института Латинской Америки Российской академии наук; ORCID: 0000-0002-1539-9929; e-mail: vtayar@mail.ru

**About the author:** *Tayar Violetta Makariosovna* — PhD (Economics), Deputy Director for Science, Head, Center for Iberian Studies, Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences; ORCID: 0000-0002-1539-9929; e-mail: vtayar@mail.ru



DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-537-553


Научная статья / Research article

## Latin American Experience of Paradiplomacy: The Case of Mercocities

Muradin M. Alibalaev<sup>1</sup>  , Denis A. Kuznetsov<sup>2</sup> 

<sup>1</sup> Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russian Federation

<sup>2</sup> MGIMO University, Moscow, Russian Federation

 amm.98@yahoo.com

**Abstract.** At present, the nature and scope of paradiplomacy vary depending on the level of political activeness of the regions, local challenges and the willingness of both states and sub-national entities to implement paradiplomacy strategies. Latin America, taken as an object of study, is no exception. Over the past three decades, Latin America has gained considerable experience of interaction at the level of cities and sub-national regions. The aim of the research is to identify the key features and problems that shape the development of paradiplomacy in South America, using Mercociudades (Mercocities) as an example. This network includes cities of MERCOSUR member states, while remaining open to other cities. Mercociudades might be regarded as the largest and most influential actor of that nature, whose aim is to develop regional units. Relying on case study, document analysis, comparative analysis and SWOT technique, the authors reveal some problems of institutional and organizational nature, differences in legal frameworks of different actors and irrelevance of separate Mercociudades projects and structures for tackling common challenges. Many of the shortcomings of Mercociudades lie in the very nature of the network, determined by its structure and the policies of MERCOSUR member states. At the same time, it is argued that the Mercociudades network can be considered one of the most advanced paradiplomacy cases. Its experience is relatively successful, contributing to the economic, social and political development of the member cities and states concerned. The research is based on official documents and respectful academic sources.

**Key words:** paradiplomacy, Latin America, South America, Mercociudades, Mercocities, MERCOSUR


**For citation:** Alibalaev, M. M., & Kuznetsov, D. A. (2022). Latin American experience of paradiplomacy: The case of Mercocities. *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 537—553. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-537-553>

## Латиноамериканский опыт парадипломатии: кейс Меркосьюдадес

М.М. Алибалаев<sup>1</sup>  , Д.А. Кузнецов<sup>2</sup> 

<sup>1</sup> Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

<sup>2</sup> МГИМО МИД России, Москва, Российская Федерация

 amm.98@yahoo.com

**Аннотация.** В настоящее время сущность и масштабы парадипломатии варьируются в зависимости от уровня политической активности регионов, локальных вызовов и готовности как государств, так и субнациональных единиц к реализации парадипломатических стратегий. Латинская Америка, взятая в качестве объекта изучения, не является исключением. На протяжении последних трех десятилетий в Латинской Америке был накоплен значительный опыт взаимодействия на уровне городов и субнациональных регионов. Цель исследования состоит в том, чтобы выявить ключевые особенности и проблемы, которые определяют развитие парадипломатии в Южной Америке, на примере Меркосьюдадес — Mercociudades (Mercocities).

© Alibalaev M.M., Kuznetsov D.A., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

В данную сеть входят города государств — членов Общего рынка стран Южной Америки (МЕРКОСУР), при этом она остается открытой для других городов. Меркосьюдадес можно считать крупнейшим и наиболее влиятельным субъектом такого рода, целью которого является развитие региональных единиц. Опираясь на кейс-стади, анализ документов, сравнительный анализ и методику SWOT, авторы выявляют проблемы институционального и организационного характера, различия в правовых рамках различных акторов и слабость отдельных проектов и структур Меркосьюдадес. Многие недостатки в деятельности Меркосьюдадес кроются в самой природе Сети, определяются ее структурой и политикой государств — членов МЕРКОСУР. В то же время обосновывается, что сеть Меркосьюдадес можно считать одним из наиболее продвинутых кейсов парадипломатии. Приобретенный опыт можно оценить как относительно успешный, способствующий экономическому, социальному и политическому развитию городов-членов и соответствующих государств. Исследование основано на анализе официальных документов и данных авторитетных академических источников.

**Ключевые слова:** парадипломатия, Латинская Америка, Южная Америка, Меркосьюдадес, МЕРКОСУР

**Для цитирования:** Алибалаев М. М., Кузнецов Д. А. Латиноамериканский опыт парадипломатии: кейс Меркосьюдадес // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 537—553. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-537-553>

## Introduction

Paradiplomacy, the international activity of subnational and non-governmental actors, has become increasingly important in recent years, developing in every region of the world regardless of its level of development and influencing the entire architecture of world politics.

The influence and scale of paradiplomacy varies according to the international political activity of the regions, the range of local problems and the aspirations of both states and sub-national entities (cities, regions) to act in this direction. Latin America that is taken as a research case is no exception, with both large and small states being paradiplomatic in the region. The aim of the research is to identify specifics and problems affecting the paradiplomatic activity in South America, in particular the Mercociudades (Mercocities) case established by the cities of the MERCOSUR member states, namely Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay. It relies on the neoliberal methodology considering cities as hybrid actors of international politics. The authors use the methods of case study, critical analysis of official documents, comparative analysis and SWOT technique to define key strengths and weaknesses, as well as opportunities and threats for Mercociudades' future development.

## Paradiplomacy: Conceptual Framework

In recent decades the world has been engaging in active globalization that lead to the increasing interconnectedness of states, regions, continents, in other words the entire global political and economic landscape. It is widely assumed that globalization and the process which accompany it allow new actors to take an active part in international politics. These new actors are represented by nongovernmental organizations, multinationals, individuals, regions or even cities. The participation of these actors in international relations is commonly referred to as *paradiplomacy*.

The concept of paradiplomacy is relatively new (Balzacq, Charillon & Ramel, 2020), and while scholars are generally close in their definitions, the focus of individual studies may differ. Conceptually this “parallel” diplomacy appeared in the 1980s, most notably in the works of I. Duchacek (1986) and P. Soldatos (1990), who were among the first to use the term in an academic sphere. In the most general sense, paradiplomacy is the activity of subnational authorities in international relations in order to protect their interests and find their own identity. Contemporary political studies define paradiplomacy as “a form of political communication with the aim of achieving economic, cultural, political or other benefits,

the core of which is the activity of regional governments with foreign and non-governmental actors” (Kuznetsov, 2015). A number of researchers add that paradiplomacy implies a process of regions’ engagement in international economic activities and international relations (Bazarov, 2011). G. Yarovoy defines paradiplomacy as increasing influence of subnational actors in the domestic politics of states and in international relations (Yarovoy, 2013).

The institutionalization of paradiplomacy dates back to the General Assembly resolution 3327 (XXIX), by which the Assembly established the United Nations Human Settlements Programme (United Nations Habitat) and the Human Settlements Foundation. The UN Conference on Human Settlements, held in Istanbul in 1996, recognized local government as an important partner in the implementation of programs for peace and development on a planetary scale.<sup>1</sup>

Chadwick Alger called for orienting international research from the local level, giving a special focus on cities — with an industrial profile mainly — as units of approximation of world politics (Alger, 1977). Cities play a prominent role in global politics because they are creative cores of new technologies and culture, nodes of international systems that facilitate interconnections. Similarly, Ivo Duchacek (1984) focused primarily on the role of the activities of sub-national governments, which later began to be distinguished among the actors contributing to the erosion of sovereignty.

André Lecours introduces to the analysis the structures or conditions that determine the involvement of sub-state units in the foreign policy of the federal states:

1) the formal institutional framework, that is, the prerogatives reserved by non-central governments;

2) the form and type of relations that are established between the sub-state governments and the central government, which may involve both cooperation and a state of conflict;

3) the representation of non-central governments in federal institutions, both formal and informal;

4) the relationship between the central government’s agenda and the interests of the sub-state units (Lecours, 2002).

Jorge Schiavon conducting a comparative study of paradiplomacy in 11 states (Argentina, Australia, Belgium, Brazil, Canada, Germany, India, Mexico, Russia, South Africa and the United States) concludes that sub-state diplomacy plays an increasingly influential international role as regions, federal states, provinces and cities seek to promote trade, investments, cooperation and partnership on a range of issues (Schiavon, 2019). Although his research is limited to federal states, he has managed to substantiate that the world witnesses a variety of levels, types and activities of paradiplomacy.

To summarize existing approaches to paradiplomacy, it is possible to identify several key features.

First, it is public in nature. The aim of paradiplomacy is to ensure the representation of subnational actors (regions, cities, municipalities) operating in official status in the international arena, in order to make their interests be taken into consideration.

Second, it is implemented by subnational actors that operate as territorial units of a state, and in this role, they possess political power.

Third, paradiplomatic activities are aimed at securing the interests of subnational actors that comprise the creation of region, municipality, city of ethnic group’s identity, the consolidation of its status in the domestic environment, as well as in the global arena. Even separatism can be a goal of such activities.

Finally, paradiplomacy is carried out by subnational actors through special institutions that are established in order to ensure their international political and economic connections.

<sup>1</sup> Istanbul Declaration on Human Settlements // UN Habitat. URL: [https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/2072\\_61331\\_ist-dec.pdf](https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/2072_61331_ist-dec.pdf) (accessed: 12.01.2022).

Alexander Kuznetsov (2015) resorts to an analytical approach in assessing paradiplomacy, suggesting that case assessments should be based on the following questions: What are the prerequisites of paradiplomatic activity? What are the legal grounds? What are the prevailing motives to be involved? What is its degree of institutionalization? What are the likely consequences for development?

In academia, paradiplomacy is usually discussed in the framework of institutionalism and internationally in the categories of liberal institutionalism (Abylgaziyev, Ilyin & Sluka, 2011) as a process driven mostly by non-state and hybrid actors of world politics. This refers primarily to cities, which are considered to be gateways for globalization. In this sense, globalization and the rise of transnational regimes, especially regional trading areas, have eroded the distinction between domestic and foreign affairs, forcing a redistribution of power between state and sub-national governments and pushing cities and regions into fierce competition at the international level. Adding to these functional shifts are new political conditions in which local elites are increasingly involved in the process of regional or state-building (Aldecoa & Keating, 1999; Blakely & Leigh, 2010).

Practically paradiplomacy employed in foreign policy might perform several functions. It relies on the cities and other sub-state units as providers of transnational flows to cement the states' role in today's global economy and world politics. Cities are showcases of globalization, so paradiplomacy is another level of it. Paradiplomacy is best suited for promoting state's soft power. It is aimed at promoting and improving trade, investment, political, cultural and other ties between states. Sometimes such an activity is even more productive in human-to-human international contacts than ordinary state programs. The case of network of Euro-regions and euro-cities confirms this trend. At the same time at the level of sub-state entities, the development of a foreign policy is predicated upon the personality of the

politicians, who might pursue polar interests: from those to participate in global processes effectively to those linking to separatism and nationalism (Lachapelle & Paquin, 2005). This happens also since paradiplomatic activity might strengthen regional transnational identities. Partly for this reason, projects of Euro-regions and strengthened subsidiarity have been supported in Europe; they aim to strengthen the European identity.

The following sections focus on paradiplomacy in Latin America. One of the most developed cooperative networks of cities and regions in South America today is Mercociudades. The article discusses the mechanisms of cooperation it embraces, the venues of development it has, and reveals the factors of effectiveness of the project as well as its challenges.

### **Evolution and Structure of Mercociudades Network**

Paradiplomacy is an important part of the development of sub-national regions of Latin American states. United by geography, culture, language and traditions, the regional players increasingly cooperate with each other. Before turning to the example of paradiplomacy in MERCOSUR it is crucial to note that it is not a unique case of the institutionalized paradiplomacy in Latin America.

The member states of MERCOSUR, established in 1991, namely Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay (Venezuela was also part of the integration group, but its membership was suspended in August 2017), are on the list of the most active regional actors not only at the interstate but also at the sub-national level.

The Mercociudades network was founded in 1995, initially comprising 12 cities but later expanded to 366 (including cities from non-MERCOSUR countries), which indicates a strong interest in participating in this dialogue and cooperation mechanism. The immense question, however, is what motivates local representatives to become part of this network.

In the study carried out by the MERCOSUR Institutional Studies Group of the University of Buenos Aires some motivations of mayors to participate in the network are defined, among which the following stand out: building connections that allow the city to increase interaction with other national or regional entities; jointly developing coordination models with other leaders and implementing public policies; gaining access to alternative funding sources (Guimarey, 2018).

At the seminar “MERCOSUR: Opportunities and Challenges for the Cities,” organized by the Union of Iberic-American Capital Cities — Southern Cone Subregion, held in the city of Asuncion in March 1995, the idea of Mercociudades began to take shape. The result is the Declaration of Asunción, in which six cities, Asuncion, Montevideo, Brasilia, Buenos Aires, Rio de Janeiro and Santiago, expressed their desire to form an association that would enable them to face the challenges proposed by MERCOSUR and to exercise an active and autonomous role in the process. In July of the same year, the Porto Alegre Commitment was signed, defining the characteristics of the new association and setting a deadline for its establishment. Finally, on November 11, 1995, the First Summit of Mayors was held in the city of Asuncion where, in view of the important role played by cities in regional integration processes and in order to facilitate their participation in MERCOSUR, the Mercociudades Founding Act was approved and signed.<sup>2</sup>

There were twelve founding cities: Asunción (Paraguay), Rosario, La Plata, Córdoba, Buenos Aires (Argentina), Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasilia, Salvador (Brazil) and Montevideo (Uruguay). The members of the organisation have initiated the creation of an

<sup>2</sup> Acta Fundacional de Mercociudades // Mercociudades. URL: [http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/Acta\\_fundacional\\_de\\_MERCOCIUDADES.pdf](http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/Acta_fundacional_de_MERCOCIUDADES.pdf) (accessed: 07.01.2022).

Executive Secretariat, which coordinates the activities of the Thematic Units and represents the network. The Summits are held once a year, coinciding with the mandates of the Executive Secretariat. It was also decided that the network would be made up of capital cities, metropolitan or that, which due to their location are of integrationist interest or international profile that can contribute to the development of the network. At the same time, a Council composed of the Heads of Municipal Governments of the cities belonging to the network was created as an inter-municipal framework in order to achieve an active participation of the bodies and the formation of technical units.

The aims and objectives are described in the network Statute. From an analytical point of view, they can be broadly divided into three large groups (Guimarey, 2018):

1) institutional objectives, which seek to favour their participation in the institutional structure of MERCOSUR and South America and to pursue co-decision within competence;

2) the objectives of relations and cooperation seeking to influence international agendas and multilateral organizations; promote the creation of alliances between cities;

3) the objectives related to municipal policies, which include working together to fulfil the obligations referred to in the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development.<sup>3</sup>

The Statute was amended on November 14, 2015 in the celebration of the 20th Mercociudades Summit in the city of São Paulo. The reform was aimed at modifying the form of governance and carrying out a programmatic update (purposes, directions and priorities). The institutional framework of the network was strengthened to enhance the actions of the network and consolidate its relations with other institutions with a greater structure, history and institutional framework (Oddone, 2009). The new governance involved modifying the following parts: the General Assembly was

<sup>3</sup> Ibid.

replaced by the Summit of Heads of Government; a Council that brings together forty cities in a proportional manner and carries out operations based on the guidelines defined by the Summit; the Executive Directorate, which replaced the Executive Secretariat as the executive body of the Network that is a collegiate body made up of the President, Vice-presidencies, Executive Secretariat, Board of Directors. A Permanent Technical Secretariat and thematic units were established to support their work (Wong-González, 2015).

The Mercociudades network is currently working in collaboration with various national, regional and international organizations, including United Nations entities, MERCOSUR and other regional associations, other local government networks, commercial entities and associations, non-governmental social organizations. Mercociudades is made up of 366 cities, distributed as follows: 142 — Argentina (38.8%), 89 — Brazil (24.3%), 28 — Paraguay (7.7%), 29 — Peru (7.9%), 26 — Chile (7.1%), 20 — Uruguay (5.5%), 14 — Venezuela (3.8%), 9 — Bolivia (2.5%), 6 — Ecuador (1.6%) and 3 — Colombia (0.8%) (Fig. 1). Funding is provided by annual fees paid by member cities and staff, income generated by their activities, and other contributions from public and private, national and international organizations interested in the development of the organization.

Thus, the Mercociudades network is quite developed and an important part of the regional paradiplomacy. Including not only the cities of MERCOSUR states, but also many others, it is the largest and most significant player in the development of sub-national entities in South America. The reasons for the development of paradiplomacy in Latin America include increasing globalization, regionalization, the institutionalization of cooperation in regional integration groupings in Latin America (Krylov, 2009), the democratization that swept the region in the late 20th century, the internationalization of domestic politics and partial decentralization as a result of democratic trends, economic

development and the search for new incentives for cooperation. The predominant causes are mostly economic; however, the embrace specific political motives emerged from MERCOSUR integration. Regarding institutionalization, it has taken a variety of forms in the region, from summits at regular and ad hoc meetings to forums and world exhibitions.



**Fig. 1. Mercociudades on the map of South America**  
*Source:* compiled by the authors based on the list of Mercociudades at Mercociudades official page. Mercociudades. URL: <https://mercociudades.org/ciudades-miembro/> (accessed: 13.04.2022).

### **Effectiveness and Challenges of Mercociudades' Paradiplomacy**

The Mercociudades network represents a project seeking to strengthen the ties of local administrations, achieving greater



efficiency in government management. It embodies an instrument that organizes governance at the regional level and a true contribution to the integration of cities and their citizens. In analysing the effectiveness of the network in question, several examples of projects implemented in Mercociudades can be cited.

Currently, with the COVID-19 pandemic hitting MERCOSUR member states hard, Mercociudades is important in uniting the mechanisms of local actors when carrying out actions that seek to mitigate these effects, serve the most vulnerable people, take care of health and promote cultural, environmental, social and economic development in cities. For 25 years, local governments in each of the cities have fostered cooperation and exchanges of experience on local development issues, including through the collaboration of civil society structures, universities, etc., providing valuable contributions to sustainable development and implementing community projects.<sup>4</sup> Mercociudades exercises different projects aimed at recovering from the COVID-19 crisis. Mercociudades became a participant in the forum on urban sustainability and new possibilities for the cities organized together with UN Habitat, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Global Resilient Cities Network and other international organizations.<sup>5</sup> The digital transformation that is crucial for the today's world was discussed during the sessions of the Meeting of the Smart Cities organized by Montevideo, Uruguay. Experts, universities, authorities and other participants discussed the

<sup>4</sup> Mensaje en nuestro 25° aniversario “Compromiso de las ciudades con la ciudadanía, por la integración regional” // Mercociudades. 11.11.2020. URL: <https://mercociudades.org/mensaje-en-nuestro-25-aniversario-compromiso-de-las-ciudades-con-la-ciudadania-por-la-integracion-regional/> (accessed: 13.04.2022).

<sup>5</sup> Mercociudades abordará la sostenibilidad urbana y la resiliencia // Mercociudades. 14.10.2020. URL: <https://mercociudades.org/inscripciones-abiertas-mercociudades-abordara-la-sostenibilidad-urbana-y-la-resiliencia-en-las-ciudades/> (accessed: 22.01.2022).

challenges and opportunities arising from the post-pandemic recovery.<sup>6</sup>

In early 2017, the Mercociudades network announced a new program called “South — South Mercociudades Cooperation Program.” There was no equal or similar experience in the Latin American region. Mercociudades gave its money in order to make local authorities and different organisations, including universities, non-governmental organization and societal ones, participate in this program. The aim was to improve the living standards, to solve all the emerging gender inequality issues and improved development of the region by transmission of knowledge and experience regarding a number of relevant issues and topics for cities. The South — South Mercociudades Cooperation Program comprises two major trajectories of activities: “Calls for financing projects” and “Training for regional projects formulation” (Ribeiro & Ribeiro, 2017). So far, these initiatives have been selected according to their contribution to the main thematic axis of the network, Sustainable Cities and Communities, as well as their contribution to the following topics — gender equality, clean water and sanitation, and reducing inequalities.<sup>7</sup>

In terms of project effectiveness, the network selects four priority projects and key topics each year. These usually include environmental issues, climate change, migration, cultural issues, sustainable development, innovation projects and regional integration projects (Calvento & Rolandi, 2015).

The activities in question are carried out with the use of different means and in different modalities: for example, professionals and

<sup>6</sup> Mensaje en nuestro 25° aniversario “Compromiso de las ciudades con la ciudadanía, por la integración regional” // Mercociudades. 11.11.2020. URL: <https://mercociudades.org/mensaje-en-nuestro-25-aniversario-compromiso-de-las-ciudades-con-la-ciudadania-por-la-integracion-regional/> (accessed: 13.04.2022).

<sup>7</sup> Programa de Cooperación Sur Sur de Mercociudades // Mercociudades. URL: <http://sursurmercociudades.org/sursur/?q=es/node/873> (accessed: 22.01.2022).

officials exchanges, internships, technical assistance, international forums, seminars, training projects for human resources, etc. Mercociudades by means of South — South Mercociudades Cooperation Program approves different modalities, such as capacity building, technology and knowledge-base and a system of grants.<sup>8</sup>

South — South Mercociudades Cooperation Program has been running since 2017. More than 20 projects have been implemented over these years, and the majority of states participating in these programs have taken a lively part in discussing business issues, sharing technology, including open e-government, discussing how to address inequalities, environmental problems and other issues.

The Mercociudades network has launched partnership projects with different institutions across the globe. It is crucial to underline that Mercociudades received support and aid from such organizations and regional integration groups as the Inter-American Development Bank, the Iberic-American General Secretariat, the European Union and many others.<sup>9</sup> The above-mentioned partnerships have a really crucial and important role in the implementation of these initiatives as they lead to increased support of other projects and plans. The Mercociudades network maintained the volume of money used to implement projects, but the resources used to finance plans increased significantly in 2018 precisely because of external cooperation.

In terms of figures, it is worth underlining that the Mercociudades network, with its South — South Cooperation Programme, funds projects worth USD 20,000 annually, and the

projects at which these financial resources were aimed valued more than USD 51,000 and more than USD 90,000 in 2017 and in 2018 respectively.<sup>10</sup>

Turning to other perspectives and aspects of the network's activities, it is important to mention the South — South Cooperation Program's openness and transparency for civil society, which can be demonstrated by the figures showing the enhanced and increased participation of educational and civil society institutions in the competitions led by the Program. This led to united efforts and improved cooperation between local authorities and reflected more active interconnectedness of actors.

Mercociudades implements projects throughout the Latin American region, not limited to MERCOSUR member states. Thus, the Mercociudades network strengthens the role of local authorities and their participation in global links and communications to make the local problems widespread, so that they become well-known in the whole world to make other countries help to find appropriate solutions. Moreover, this fact increases the role of Latin American local players in the global framework (Azocar, 2019).

The work of the South — South Cooperation Unit within the Mercociudades network is progressing well and has clear prospects for further growth and development. For example, one resource that is currently underutilised is the involvement of private business in financing plans, projects and training, as well as enhancing relevant expertise between the sectors.

At the same time, Mercociudades suffers from the legal problems. There is no clear legal regime for the operation of the network. From the point of view of day-to-day management and the handling of funds, there is an imperative need to create conditions that would increase

<sup>8</sup> El Programa de Cooperación Sur — Sur de Mercociudades // Mercociudades Cooperación Sur Sur. URL: <https://sursurmercociudades.org/programa/> (accessed: 22.01.2022).

<sup>9</sup> Mercociudades. Informe de la Presidencia y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, período 2017—2018 // Mercociudades. URL: <https://mercociudades.org/pt-br/descarga/informe/> (accessed: 22.01.2022).

<sup>10</sup> El Programa de Cooperación Sur — Sur de Mercociudades // Mercociudades Cooperación Sur Sur. URL: <https://sursurmercociudades.org/programa/> (accessed: 22.01.2022).

efficiency in this respect. Legal certainty is protected by regulations known and respected by all and promotes transparent and clear management.

In recent years, against the backdrop of globalization and the neoliberal policy of devolving power to the regions (without providing sufficient resources), cities have been faced with the need to seek technical and financial support from outside. This participation in the international scene does not have a basis, many times in local, national and much less international legislation. The constitutional frameworks enshrining the status of sub-national entities are also different in Mercociudades. In some countries, there are constitutional limits to local or sub-national government activity in the international sphere, while in others there are specific regulations and their range is quite broad.

The rapid evolution of the phenomenon has caused in some cases the review of the regulations with a view to achieving adaptation, coherence and legal certainty. But it is believed that the practice has gone faster than the regulations and there is a legal void on this matter. Comparing the constitutional limitations and guarantees for subnational governments in MERCOSUR member states, it is important to underline that Uruguay and Paraguay retain the strictest regulation of the external powers of the regions, as the states are unitary. Paraguay has the highest level of national authority. Argentina and Brazil, as federations, have more liberal legislation with respect to the powers of sub-national units, which contributes to a more active and fruitful participation of cities in diplomatic activities at the sub-national level.

The Thematic Unit of Municipal Autonomy, Management and Finance (an *ad hoc* advisory group in Mercociudades) conducted a comparative study of the level of local government autonomy in MERCOSUR countries. The conclusions were to be expected: more legal certainty is needed in the integration group, but special mechanisms must be put in

place to guarantee both its internal harmonization and its compliance with national legislation in MERCOSUR (Caetano, Godínez & Niubó, 2007).

In MERCOSUR there is a need to have legal certainty in order to be able to propose and require the creation of rules for this. Although there is an idea that security is created from the beginning and rules, laws, decrees, etc. are created for this purpose as progress is made. In order to promote and shape the community's legislative framework, mechanisms must also be put in place to ensure that they are respected.

The Mercociudades network faces problems of horizontal communication. The problems of horizontality and the emergence of centralities are not always linked to non-democratic phenomena. There can be several reasons for a city to acquire more or fewer connections within an organization. For example, they can range from disinterest in political issues to local economic crises and are not necessarily related to undemocratic network structures. Some actors may acquire more importance than others within a network, depending on their motivations and opportunities. In this sense, cities, although they participate in the same network, act individually and from their own perspective and interests. As participation is not compulsory, other factors exogenous to the network influence the active participation of a city. Therefore, the inducing element is not the political spillover, but the opportunities and obstacles that transnationality and the internal environment provide them. The Mercociudades network has been strengthened primarily by increased information flows between cities, rather than by the spread of integration processes.

It was against the backdrop of the economic crisis that broke out in some countries of the region in the late 1990s and early 2000s that the cities began to actively claim the need to rethink some strategic objectives, while deepening the integrative process. To this end, at the 8th MERCOSUR Summit in 2002, the authorities committed to work for “Better

MERCOSUR” amid regional economic crises and consequent political and social tensions, the cities raised the need to deepen the block. “Better Integration” — allocating the contribution of the cities to support the political agenda with a focus on the area of production. “Better Democracy” — based on the incorporation of more cities and the consequent expansion of the participation space.<sup>11</sup>

On this basis, some areas of work can be identified as priorities.

First, the design of a border integration strategy, as these are the areas that have the greatest number of difficulties in the cross-border integration process.

Second, regional integration: Mercociudades had high indicators of unsatisfied basic needs and a low human development index, which made them more vulnerable; it consisted of historically relegated territories and far from decision-making centers. Overall, it did not have adequate provision and access to quality services (health, education, security). The system was not harmonized and there were no rules governing cross-border transit, migration or allowing the sharing of infrastructure and technological resources that cross-border settlements had. Cooperation in health and education between the cities was at a minimal level. The cities did not have certain resources (financial or technical) to solve their problems jointly, etc.

Against this background, Mercociudades discussed at the 8th Summit in 2002 that in order to improve these conditions, border policy cannot be designed exclusively from the centrality. Rather, the management capacity of civil society and local governments must be strengthened, since they are the closest to the reality of the border regions.<sup>12</sup>

The framework granted by the Organization of the Cities for Responsible

Consumption (FCCR) has become the basis for the development of a local position on this issue. For example, in 2007, a proposal was submitted to the FCCR at its 3rd Meeting on the creation of a Working Group on border integration. It was established at the FCCR meeting in 2007 and the first meeting of the group took place on 19 May 2008.<sup>13</sup>

Since the establishment of the Working Group on Cross-Border Integration, various seminars and workshops on border policies, meetings between sub-national governments and other events have been developed at the request of local authorities. Some of these activities include: Seminar “Regional Integration Policies: successful experiences in MERCOSUR cities” (Tandil, Argentina, 2007); North Front Meeting (Belem, Brazil, 2007); Workshop Seminar on Border Integration Policies (2007—2008); Seminar “Border Issue. A Pending Agenda in MERCOSUR” (Formosa, Argentina, 2008) (Iglesias & Gasol Varela, 2010).

However, one of the problems that most affected cities to implement border integration policies was the scarcity of resources (especially in terms of technical capacity)

One of the most relevant initiatives was the preparation in 2010 of the project “Border Governance: Strengthening the capacities of the Departmental and Local Governments of MERCOSUR,” which was successfully implemented between April 2011 and April 2013. The project was implemented by the FCCR with funding from the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID) aimed to leave installed capacity, strengthening and empowering local actors in the border twin cities through training in the formulation and execution of projects.

Along the same lines, an Act of Commitment was also signed between Mercociudades, the Centro Studi di Politica

<sup>11</sup> Cumbre 2002, Asunción. Declaraciones Cumbre // Mercociudades. URL: <https://mercociudades.org/descarga/cumbre-2002-asuncion/> (accessed: 22.01.2022).

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> II Reunião do FCCR e VI Reunião dos Coordenadores // Mercociudades. URL: <https://mercociudades.org/ii-reuniao-do-fccr-e-vi-reuniao-dos-coordenadores/> (accessed: 22.01.2022).

Internazionale (CeSPI) and the Italian Interregional Observatory for Development Cooperation in order to collaborate in the exchange, training and technical assistance in areas such as governance, cross-border cooperation, social cohesion policies, etc. To this end, the First Argentina — Brazil — Paraguay Cross-Border Cooperation Forum was held in 2009 as a result of cooperation under the Open Border Programme, as well as under the Cross-Border Integration Programme led by the Municipality of Canelones (Uruguay) as Executive Secretary Mercociudades in 2009 (Fesur, 2010).

Then, work was done on productive integration. It is important to note that this aspect has always been a priority for the cities of the network, as it is generally linked to the concept of integration that goes beyond trade (proposed in the 1990s) and was linked to real economic and social development factors, such as job creation. But it was not until 2002 when the Mercociudades summits began to emphasize this axis as a fundamental strategy to strengthen the regional integration process.

Initially, the issue of productive integration was approached from the Mercociudades Local Development Unit through the organization of seminars, business rounds (to promote cooperation between companies), discussions, city economic profile surveys, monitoring of MERCOSUR bodies related to the issue, and so on.

Since 2006, MERCOSUR has put productive integration as the main agenda item (at the Cordoba Summit), and from then on the development of various instruments that would consolidate work in this area began, including the Seminar on Productive Integration in 2007, the creation of the Productive Integration Programme (PIP), the Productive Integration Group (PIG) (Maira, 2010).

At the same time, the FCCR decided to incorporate productive integration issues into its agenda as relevant issues for MERCOSUR. And, in addition, recognizing the need to promote an integration policy that aims to

include local enterprises to the commercial flows of the region local governments should be included in the issue of productive complementarity and work on proposals aimed at generating links between companies, unions and various public authorities to improve cooperation rather than increase competition.<sup>14</sup>

However, most of the instruments adopted implied little involvement of local actors. In turn, they faced obstacles in harnessing the productive potential of cities at the regional level, mainly the lack of resources (not only economic, but also technical) for the implementation of productive programs, the discontinuity of productive policies (both local as well as national level, which causes a credibility problem) and lack of coordination between government spheres, etc. (Couto, Crovetto & Gorosito, 2012).

For this reason, the issue of productive integration was addressed in Mercociudades by the IN Cooperation Project (“Innovation and Social Cohesion: Methodological training and visibility of good practices”) to train local authorities and civil society organizations in the formulation of regional projects. In 2010 and 2011, six projects were selected and supported in seeking funding in 2012. These projects include Regional Tourism Development (Neuquen), Public Policies for Young Women (La Paz), Strengthening the Capacity of Young Entrepreneurs and Small and Medium Enterprises (Tucuman), etc.<sup>15</sup>

Furthermore, there are certain institutional obstacles, such the lack of democratization of MERCOSUR (above all, due to its complex structure and lack of transparency), the delay in the free movement of people (an issue that Mercociudades is currently working on), and

<sup>14</sup> II Reunião do FCCR e VI Reunião dos Coordenadores // Mercociudades. URL: <https://mercociudades.org/ii-reuniao-do-fccr-e-vi-reuniao-dos-coordenadores/> (accessed: 22.01.2022).

<sup>15</sup> Declaración Cumbre de Mercociudades, Belo Horizonte // Mercociudades. 03.12.2010. URL: <https://mercociudades.org/descarga/declaracion-cumbre-de-mercociudades-belo-horizonte/> (accessed: 22.01.2022).

the insufficiency or inadequacy of some MERCOSUR normative acts, which contradict actual cross-border practices, such as the circulation of goods, the transit in both directions for labour, educational or health visits (Couto, Crovetto & Gorosito, 2012).

As a result of the above, the three strategic directions in which the network should work (productive integration, cross-border integration and regional citizenship) are not isolated, but complementary and mutually reinforcing. In order to bring MERCOSUR closer to citizens' problems, more importance should be given to cross-border areas and productive complementarity, as this would contribute to greater efficiency (between companies, governments, NGOs) from a regional perspective.

Mercociudades then resorted to developing measures to address the issue of regional citizenship. The participation of civil society and local authorities (as those closest to citizens) in MERCOSUR decision-making promotes democratization and strengthens the bloc.

Undoubtedly, all of this is also related to the issue of the widespread and increasing use of the Internet. The neoliberal processes of the 1990s among other consequences had caused significant shortcomings in terms of social inclusion. The early years of MERCOSUR were inspired by this neoliberal ideology. Hence the increased responsibility of sub-national governments to respond to unsatisfied demands in areas that previously were not covered (such as health, education, economic and social welfare, etc.) as a result of the "withdrawal" of the state as a social guarantor.

In this sense, sub-national governments have great opportunities for social and cultural exchange between communities, fostering the participation of civil society as a form of construction of citizenship.

Within the framework of the Thematic Units, different activities have been developed (seminars, discussion forums, research work), focused on education and work, the inclusion of

the gender perspective and equity in MERCOSUR cities, the political participation of youth, recreational and cultural activities between citizens of different countries, etc.

Likewise, the Mercociudades network sponsors two projects that seek to promote the construction of regional citizenship. On the one hand, the "Local Policies Laboratory" associated with the Andalusian Fund of Municipalities for International Solidarity and subsidized by the AECID. In order to systematize, evaluate and continuously develop the experience of citizen participation in local government of the network, it was planned to hold seminars, training modules, a virtual platform (database and experiences) that provided publicity for the initiatives launched in the cities and allowed to share experiences on different issues.

On the other hand, there was the "Human Rights, State and Civil Society: Construction of Citizenship" project (known as State + Rights project), presented by the Municipality of Moron and executed in 2010 for a period of 30 months. The project was designed to create and strengthen local institutional units that promote the inclusion of social organizations in the work of MERCOSUR in the area of human rights.

The essence of the program involved training (seminars, forums, development of educational proposals with the production of teaching materials, workshops for teachers on human rights, etc.), research through a survey and preparation of analyses of local problems and regional coordination (working meetings and interaction with MERCOSUR institutions and civil society organizations).<sup>16</sup>

The platform provided to sub-state organizations within MERCOSUR through the FCCR was created to outline positions and formulate proposals on the issue of citizenship.

<sup>16</sup> Seminario de Estado más Derechos sobre el rol social de las ciencias // Mercociudades. 14.08.2012. URL: <https://mercociudades.org/seminario-de-estado-mas-derechos-sobre-el-rol-social-de-las-ciencias/> (accessed: 08.02.2022).

Thus, at its 3rd meeting, the FCCR decided to incorporate the issue of regional citizenship as a relevant issue for MERCOSUR into its agenda. Local governments expressed the need to “recognize the role of subnational governments as the state structure closest to the citizen, with the capacity to link the local with the regional and with the territory through communication and a capacity for proposal and response with the participation of citizens.”<sup>17</sup> It is necessary to promote the decentralization of decision-making areas and open spaces for citizen participation, a process which the organization seeks to strengthen and deepen.

Despite all of the above, the axis of regional citizenship has proved to be one of the most difficult to tackle. According to interviews with different local authorities and civil society organizations prepared in the framework of the IN Project, this is due, in particular, to the following issues — a lack of regional culture (in the sense of a lack of common orientation of countries towards a certain goal and common values) and a lack of regional culture (that is, a lack of identification with an integration process that has been going on for many years), the diversity of languages within the same region, and that the activity carried out by Mercociudades not even known to all (Couto, Crovetto & Gorosito, 2012).

Between 2014 and 2020, some rollback in the cooperation within Mercociudades could have been observed. It possibly might be explained by the difficult period of political transformations in the region also known as a “right turn” (Jeifets & Jeifets, 2020), when the left forces stepped aside giving way to more centrist or right politicians. The latter were sceptical about the projects initiated previously by their ideological opponents, so it was obvious that not only UNASUR was set in a deadlock but also MERCOSUR.

In the contemporary period (2021—2022), the security dimension is gradually gaining

momentum again in network cooperation: this can be seen in the resumption of meetings at the local level and events initiated by the Network Secretariat. The three general security meetings held in 2021 indicate the relative recovery of the Mercociudades from the negative impact of the COVID-19 pandemic. New projects were initiated in the health sector, also by the Thematic Sector of Civil Security (Unidad Temática de Seguridad Ciudadana, UTSC).<sup>18</sup> It confirms the commitment of states to a multi-level understanding of the concept of security and its expansion into the sphere of public health.

Obviously the Mercociudades network has appeared to be deadlocked by declining effectiveness of MERCOSUR itself and national policies in the COVID-19 period. Despite the fact that MERCOSUR member states demonstrated the ability to coordinate efforts during the “first wave” of the pandemic, they faced increasing protectionism, nationalism and the migration problems. Successful measures included agreements on joint supplies of medical materials, mutual exchange of information, agreement to allocate an additional budget for measures to combat the pandemic, as well as joint scientific research. MERCOSUR succeeded in maintaining integration impulses against the background of the pandemic, as well as work in the area of concluding bilateral agreements with European countries (EU — MERCOSUR Agreement) (Kosevich, 2020). In general, MERCOSUR coped with its primary task — to unite efforts against the negative effects of the pandemic and coordinate joint actions to eliminate it. However, very soon individual countries decided to “play by their own rules,” which is generally due to the isolationist policy initiated by the president of MERCOSUR’s leading economy, Brazil, which was launched before the pandemic.

<sup>17</sup> III Reunião Plenária do FCCR // Mercociudades. 23.06.2008. URL: <https://mercociudades.org/iii-reuniaoplenaria-do-fccr/> (accessed: 22.01.2022).

<sup>18</sup> Unidad Temática de Seguridad Ciudadana // Mercociudades. URL: <https://mercociudades.org/estructura-y-autoridades/tematicas/seguridad-ciudadana/> (accessed: 13.03.2022).

At the same time, the challenge of COVID-19 clearly showed that the cities have managed to develop a sort of common identity and a conscious willingness to cooperate. On May 31, 2021 the president of Mercocities, mayor of Tandil (Argentina), Miguel Lunghi, issued a letter to the World Trade Organization (WTO), where he explained the Network's position in favor of the temporary liberalization of vaccine patents to combat COVID-19, in a harsh regional context that hits cities throughout the region.<sup>19</sup> The anti-COVID policy of Mercocities is based on three pillars:

1) building communication tools (web page, dissemination on social networks, form to assist in project formulation, etc.);

2) solidarity cooperation between member cities and various coordinating bodies of Mercocities;

3) external collaboration with third parties to share knowledge, co-create tools, raise awareness and influence.<sup>20</sup>

To conclude this section, it would be appropriate to provide SWOT analysis on the Mercociudades network in Table 1 to sum up all the above-mentioned features.

During its existence, the Mercociudades network, as can be seen from the table, has faced a number of challenges that need to be addressed. The member cities propose steps to be taken in order to overcome and solve all the emerging problems. Through a unified approach and common efforts, the network has successfully met the challenges. Unfortunately, it is not a common rule, and sometimes the problems are difficult to tackle, that is why Mercociudades cannot be considered a perfect

structure. However, politically the network helps to rationalize national foreign policies of the states involved to democratize the decision-making process and to cement the integration initiatives in the region. Thus, paradiplomacy in South America represent a relatively efficient cooperative-joint pattern of multi-level cooperation between states and sub-states units.

### Conclusion

The theoretical aspects of paradiplomacy refer to the actions of different sub-national actors — cities, agglomerations, municipalities, regions, aimed at international environment and created in order to implement international political activities. These activities, on the one hand, are defined and regulated by national legislation, while on the other hand, they influence the transformation of state sovereignty. However, these activities are not limitless and cannot exceed state's sovereignty and contradict state's interests. Paradiplomacy contributes to the growth of transnational activity and, at the same time, to the growth of the quality and standard of living of citizens. Today, paradiplomacy, or the specific example of urban diplomacy, can be found in various regions of the world, and Latin America is no exception. Moreover, it has become a crucial component for the promotion and increasing the living standards in the regional countries.

MERCOSUR has sought from the outset to institutionalise paradiplomacy, and one result of these attempts has been the Mercociudades network, which is an exemplary example of sub-national entity cooperation. It comprises the cities of the states that are part of MERCOSUR and, what is interesting, it is open for other cities, and many other regional cities find in attractive and already participate in this network. Mercociudades can be called the largest and the most important actor that has an aim to develop the regional units.

At present, cooperation in Mercociudades embraces several areas — urban security, development, culture, economics and networking.

<sup>19</sup> Las ciudades de América del Sur se suman al pedido de liberalización provisoria de patentes de la vacuna contra el COVID-19 // Mercociudades. 31.05.2021. URL: <https://mercociudades.org/las-ciudades-de-america-del-sur-se-suman-al-pedido-de-liberalizacion-provisoria-de-patentes-de-la-vacuna-contra-el-covid-19/> (accessed: 13.03.2022).

<sup>20</sup> Mercociudades responde al COVID-19 // Mercociudades. 22.04.2020. URL: <http://obc.grupomontevideo.org/noticias/covid19/mercociudades-responde-al-covid-19> (accessed: 13.03.2022).



Table 1

**SWOT Analysis on the Mercociudades Network**

<b>Strengths</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Consolidation of efforts to achieve common goals. Horizontal management</li> <li>— The realisation of “collective power,” the transmission of its influence to the national and regional integration levels</li> <li>— Unified approach and joint efforts help to act across the globe and show strong positions</li> <li>— Easier and more fruitful resolution of the human rights agenda and other pressing development issues in the region through the network</li> <li>— Active participation of civil society in setting the political agenda, contributing to more effective and democratic governance</li> </ul>
<b>Weaknesses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Lack of financial and economic support from central governments</li> <li>— Minimal involvement of private business and companies in project implementation</li> <li>— Insufficient emphasis on private capital attraction</li> <li>— Problems of horizontal cooperation of Mercociudades</li> <li>— Low awareness of Mercociudades’ activities among people of the region</li> <li>— The network faces lack of coordination between members</li> </ul>
<b>Opportunities</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Mitigating the negative effects of globalisation, promoting regional development as well as the implementation of globalisation policies</li> <li>— Fruitful implementation of regional development projects in a broad sense, taking into account local features</li> <li>— The existence of an institutional space for coordination among actors both inside and outside MERCOSUR, including partners from other regions</li> </ul>
<b>Threats</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Threat to the development of the network due to the political turbulence in the region</li> <li>— Legislative differences in member countries, such as constitutional limitations for some actors in promoting international cooperation at sub-national level</li> <li>— Privileged position of some members due to availability of resources and economic development, which makes some actors more powerful and influential</li> <li>— Lack of transparency in democratisation processes, which is crucial in the development of paradiplomacy</li> <li>— The possibility of crises in some regions influencing other regions due to a high level of interconnectedness</li> </ul>

*Source:* compiled by the authors.

Many programs and events have been implemented so far, but this integration group cannot be called “a perfect case,” because it also has been tackling problems arising from cooperation and impeding it. Certainly, many of these problems are solved by member cities, but sometimes it is not that possible because they are deeply rooted institutional in nature. For example, there are differences in legal frameworks of different actors, and the structure of Mercociudades does not always correspond to current realities. Many weaknesses of Mercociudades are inherent in its nature and determined by its structure and politics of states.

The Mercociudades network can be considered the most important and illustrative

example of sub-national cooperation in the region. Its experience is really successful, and it contributes to the economic, social and political development of member cities and their states. Thus, Mercociudades may be a useful example even for Russian cities, and its experience can be applied in the Commonwealth of Independent States (CIS) environment, because the resources and capabilities that are possessed by these actors are sufficient to make progress in this sphere. Mostly it can be noticeable in cross-border cooperation between regional units of Russia and Kazakhstan, Azerbaijan and other states. Russian subnational units can interchange their experience between each other, as some Far Eastern regions of

Russia are active in cross-border cooperation with their Asian counterparts. The experience of the Mercociudades network can also be used because it includes cities that are geographically, historically and culturally close to each other, and the CIS region also possesses these advantages for productive and mutually beneficial cooperation.

Received / Поступила в редакцию: 23.12.2021

Revised / Доработана после рецензирования: 25.04.2022

Accepted / Принята к публикации: 27.06.2022

## References

- Abylgazyev, I. I., Ilyin, I. V., & Sluka, N. A. (Eds.). (2011). *City in the context of global processes*. Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta publ. (In Russian).
- Aldecoa, F., & Keating, M. (Eds.). (1999). *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments*. New York: Routledge.
- Alger, Ch. (1977). The impact of cities on international system. *Eukistics*, 44(264), 243—253.
- Azocar, N. (2019). Mercociudades: A case of decentralised cooperation in the context of South — South Cooperation. In S. Chaturvedi (Ed.), *Global issues and local actions in South — South Cooperation* (pp. 11—16). New Delhi: RIS. Retrieved from [https://www.ris.org.in/sites/default/files/Publication/LSSC\\_2019\\_Final%20report%2022%20November%202019\\_Website-min.pdf](https://www.ris.org.in/sites/default/files/Publication/LSSC_2019_Final%20report%2022%20November%202019_Website-min.pdf)
- Balzacq, T., Charillon, F., & Ramel, F. (Eds.). (2020). *Global diplomacy*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Bazarov, B. V. (2011). Regional paradiplomacy in Transboundary Siberian — East-Asian regions. *Izvestia. Ural Federal University Journal. Series 2: Humanities and Arts*, (4), 26—36. (In Russian).
- Blakely, E. J., & Leigh, N. G. (2010). *Planning local economic development: Theory and practice*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Caetano, G., Godínez, V., & Niubó, M. (2007). *Contributions made by decentralised cooperation between the European Union and Latin America to territorial cooperation in Latin America*. Barcelona: OCD. Retrieved from [https://intranet.euclafoundation.org/en/system/files/doc\\_173.pdf](https://intranet.euclafoundation.org/en/system/files/doc_173.pdf)
- Calvento, M., & Rolandi, M. (2015). Reconfiguración de la Cooperación Sur — Sur en la región latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(224), 315—348. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30012-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30012-X)
- Couto, M., Crovetto, S., Gorosito, M., & Rodríguez, J., et al. (2012). *Aprendizajes, miradas y experiencias: Una guía para la acción regional*. Proyecto IN: Innovación y Cohesión Social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas (Mercociudades, Racine, Fundación TIAU, Unión Europea). <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.23174.57926>
- Duchacek, I. (1984). The international dimension of subnational self-government. *Publius*, 14(4), 5—31.
- Duchacek, I. (1986). *The territorial dimension of politics: Within, among and across*. London: Westview Press.
- Fesur, F. (2010). Giro político, inserción internacional y nuevas formas de cooperación entre Europa y América Latina. Gobiernos subnacionales y cooperación descentralizada. In E. Iglesias, C. Gasol Valera (Eds.), *El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional* (pp. 17—32). Buenos Aires, Brasil: CARI—CEBRI.
- Guimarey, G. (2018). La motivación de los intendentes, alcaldes y prefeitos en participar en la Red Mercociudades: Cuestiones para pensar el sentido de pertenecer a la Red. In G. Mendicoa (Ed.), *Hacia una epistemología del Sur II: El MERCOSUR desde abajo: Percepciones y experiencias de los municipios en la integración regional* (pp. 263—271). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Iglesias, E., & Gasol Varela, C. (2010). *El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional*. Buenos Aires: CARI—CEBRI.
- Jeifets, V. L., & Jeifets, L. S. (2020). Right-Wing turn in Latin America: History and contemporaneity. *Istoriya*, 11(5), 16. (In Russian). Retrieved from <https://doi.org/10.18254/S207987840010177-3>
- Kosevich, E. Yu. (2020). Latin America: The coronavirus and the new political landscape. *Latinskaya Amerika*, (10), 39—53. (In Russian). <https://doi.org/10.31857/S0044748X0011330-2>
- Krylov, S. A. (2009). Latin American states' multilateral diplomacy. *MGIMO Review of International Relations*, 6(9), 45—53. (In Russian). <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2009-6-9-45-53>

- Kuznetsov, A. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*. New York: Routledge.
- Lachapelle, G., & Paquin, S. (Eds.). (2005). *Mastering globalization: New sub-states' governance and strategies*. New York: Routledge.
- Lecours, A. (2002). Paradiplomacy: Reflections on the foreign policy and international relations of regions. *International Negotiation*, 7(1), 91—114. <https://doi.org/10.1163/157180602401262456>
- Maira, L. (2010). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Oddone, N. (2009). *Globalización, integración regional y desarrollo local: La red de MERCOCIUDADES*. Valencia: IIM-UPV.
- Ribeiro, M. T. A., & Ribeiro, A. C. A. (2017). A paradiplomacia na integração regional do cone sul: análise interdisciplinar da atuação e interação entre os atores da rede Mercocidades. *Caderno de Relações Internacionais*, 8(14), 123—142. <https://doi.org/10.22293/2179-1376.v8i14.587>
- Schiavon, J. A. (2019). *Comparative paradiplomacy*. London, New York: Routledge.
- Soldatos, P. (1990). *Federalism and international relations: The role of subnational units*. New York: Oxford University Press.
- Wong-González, P. (2015). La conformación de regiones asociativas transfronterizas: Los límites de la paradiplomacia regional. In R. Barajas, P. Wong & N. Oddone (Eds.), *Fronteras y procesos de integración. Estudios comparados entre América y Europa* (pp. 81—96). Tijuana: El Colef, CIAD y Editorial JP.
- Yarovoy, G. O. (2013). Revisiting paradiplomacy as a tool for regional development. *Studia Humanitatis Borealis*, (1), 28—41. (In Russian).

**About the authors:** *Alibalaev Muradin Memedkhanovich* — PhD Student, Department of Theory and History of International Relations, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); ORCID: 0000-0002-3587-9719; e-mail: amm.98@yahoo.com  
*Kuznetsov Denis Andreevich* — PhD (Political Science), Associate Professor, Department of World Politics, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University); ORCID: 0000-0001-6265-2774; e-mail: kuznetsov.d.a@my.mgimo.ru




## МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

### INTERNATIONAL SECURITY

DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-554-570

*Research article / Научная статья*

### Venezuelan Forced Migrants and Refugees in Brazil and Ecuador: Security Issues and Social Provision during the COVID-19 Pandemic

Andrea P. Pacifico<sup>1</sup>  , Johnatan da Costa Santos<sup>2</sup>  , Sarah F.L. Silva<sup>3</sup> <sup>1</sup> Paraiba State University, Paraiba, Brazil<sup>2</sup> Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation<sup>3</sup> Observatory of International Migration (OBMigra), Brasilia, Brazil apacifico@servidor.uepb.edu.br

**Abstract.** The worsening economic and social crisis in Venezuela has led to a massive flow of Venezuelan migrants to neighbouring Latin American countries. The influx of forced migrants from Venezuela has challenged the regional security of Latin American countries, which were already experiencing structural and social problems. Brazil and Ecuador, where a significant number of Venezuelan nationals arrived, faced great obstacles in providing the arriving migrants with access to health care and education for their children, jobs, while at the same time meeting the needs and social problems of the local population. After the upheaval of the COVID-19 pandemic in March 2020, social problems such as health, education, job access, security, and governance have proven to be the most challenging in the region. However, as the pandemic situation showed, regional leaders were negligent in their response to the disease and refused to cooperate in addressing the problem, with dire consequences. This article analyses the impact of the Brazilian and Ecuadorian immigration laws and asylum policy on the protection of Venezuelans' forced migrants and refugees who entered Brazil and Ecuador before and during the COVID-19 pandemic. As a regional security issue, the protection of Venezuelans is the basis for regional stability, which can only be achieved through cross-issue persuasion. The article, therefore, concludes that Brazil and Ecuador, after having created rules and implemented public policies before and after the pandemic, in cooperation or not with diverse international and national actors, to host and integrate Venezuelan citizens in both countries, have followed their commitment in accordance with previously adopted international and regional agreements, and domestic laws.

**Key words:** forced migration, refugees, Venezuela, Ecuador, Brazil, Latin America

**For citation:** Pacifico, A. P., da Costa Santos, J., & Silva, S. F. L. (2022). Venezuelan forced migrants and refugees in Brazil and Ecuador: Security issues and social provision during the COVID-19 pandemic. *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 554—570. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-554-570>

---

© Pacifico A.P., da Costa Santos J., Silva S.F.L., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>


## Венесуэльские вынужденные мигранты и беженцы в Бразилии и Эквадоре: вопросы безопасности и социального обеспечения во время пандемии COVID-19

А.П. Пасифику<sup>1</sup>  , Дж. да Коста Сантос<sup>2</sup> , С.Ф.Л. Сильва<sup>3</sup> 

<sup>1</sup> Государственный университет Параиба, Параиба, Бразилия

<sup>2</sup> Институт Латинской Америки РАН, Москва, Российская Федерация

<sup>3</sup> Обсерватория по международным миграциям (OBMigra), Бразилия, Бразилия

 apacifico@servidor.uepb.edu.br

**Аннотация.** Усугубление экономического и социального кризиса в Венесуэле подтолкнуло граждан к массовой миграции в соседние страны Латинской Америки. Наплыв вынужденных мигрантов из Венесуэлы оказался вызовом региональной безопасности для латиноамериканских стран, которые уже переживали структурные и социальные проблемы. Бразилия и Эквадор, куда прибыло значительное число венесуэльских граждан, столкнулись с огромными сложностями, связанными с необходимостью обеспечить прибывшим мигрантам доступ к медицинскому обслуживанию и образованию для их детей, рабочим местам, обеспечивая одновременно потребности и решая социальные проблемы местного населения. После потрясения, возникшего в марте 2020 г. в связи с пандемией COVID-19, самыми сложными вопросами в регионе оказались такие социальные проблемы, как качественное медицинское обслуживание и вакцинация, школьное образование, обеспечение населения рабочими местами, безопасность и управление. Национальным правительствам приходилось адаптироваться к сложившейся ситуации на самых разных уровнях, дабы удержать под контролем взрывоопасную ситуацию. Однако, как показала ситуация с пандемией, региональные лидеры пренебрежительно отнеслись к борьбе с болезнью, отказавшись от совместных усилий в решении проблемы, что привело к весьма тяжелым последствиям. Анализируется влияние иммиграционного законодательства и политики предоставления убежища, проводимой Бразилией и Эквадором, на положение венесуэльских вынужденных мигрантов и беженцев, которые въехали в эти страны до и во время пандемии COVID-19. Являясь вопросом региональной безопасности, защита венесуэльцев служит основой для обеспечения региональной стабильности, которая может быть достигнута только путем совместной межгосударственной деятельности в правовой сфере. Таким образом, авторы приходят к выводу, что Бразилия и Эквадор через сотрудничество усовершенствовали внутригосударственные законодательства и приступили к реализации государственной миграционной политики как до, так и после пандемии, для приема и интеграции венесуэльских граждан в своих странах, выполнив свои обязательства согласно принятым ранее международным и региональным договорам относительно прав мигрантов и вынужденных переселенцев.

**Ключевые слова:** вынужденная миграция, беженцы, Венесуэла, Эквадор, Бразилия, Латинская Америка

**Для цитирования:** Pacifico A. P., da Costa Santos J., Silva S. F. L. Venezuelan forced migrants and refugees in Brazil and Ecuador: Security issues and social provision during the COVID-19 Pandemic // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 554—570. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-554-570>

### Initial Considerations

As the world's second largest group of forced migrants and refugees, according to the United Nations Agency of Refugees,<sup>1</sup> Vaz (2017) affirms that the Venezuelan crisis migration has its origins in a multi-causal crisis that has affected the economic, social, and political-institutional order of Latin America.

<sup>1</sup> Global Trends in Forced Displacement — 2020 // UNHCR. June 17, 2017. URL: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html> (accessed: 10.08. 2021).

First, regarding the causes of this migration crisis, it is rooted in the economic sector affected by the fall in oil price and foreign debt since mid-2015 (Granadillos, 2017). Politically, the death of President Hugo Chávez in 2013, and his successor Nicolás Maduro's lack of popularity caused a fragility that gripped the country's political institutions.

Juan Guaidó (leader of the opposition), based on some provisions of the National Constitution, self-proclaimed interim president of Venezuela in 2019. As a result, some institutional disputes and violent manifestations

began in the country. Consequently, this disruption of social order in Venezuela has exacerbated the economic suffering of the population (Alekséenko & Pyatakov, 2019). According to Silva (2021), long queues for food, lack of electricity and water in the cities, and shortages of basic medicines have since made life difficult for Venezuelan citizens in the country. These factors have thus raised the question of the relationship between such basic components (dependence on oil and the quality of governance) as means of influencing demographic factors and regional security (Kudeyarova & Rozental, 2020).

However, it is not the authors' task to explain the Venezuelan crisis in depth; instead, they focus on its negative consequences, i.e. forced migrants and refugees from Venezuela in Latin America, especially in Brazil and Ecuador. Data from 2021 showed that more than five million and 600 thousand citizens have left the country in order to survive and escape hardships.<sup>2</sup> The overwhelming majority of forced migrants are based in Latin American and the Caribbean basin countries, namely: Colombia hosts 1.7 million, Peru — 1 million, Chile — 457.3 thousand, Ecuador — 432.9 thousand, and Brazil — 261.4 thousand.<sup>3</sup>

However, the regional migration reality has undergone further changes with the COVID-19 pandemic in 2020, leading to border closures and the need for laws and public policies to protect forced migrants and refugees from the coronavirus.

In this sense, this article investigates the situation of Venezuelans' forced migrants and refugees in Brazil and Ecuador before and during the COVID-19 pandemic, as these countries are among those that received more Venezuelans since its multi-causal crisis, focusing on their laws and policies and the consequences of their actions for regional security.

These two countries are suitable for comparison due to their similarities and

differences — a good comparative study considers both features (Sartori, 1970) — with the Venezuelan's migration. The authors chose these two countries for comparison because of the lack of publications comparing the two countries as destination countries for Venezuelan citizens in the aftermath of the above-mentioned internal disruption.

In fact, both countries have had a considerable influx of Venezuelan forced migrants and refugees (less than 1 million so far), if compared with Southern Cone and Central American countries (Fig. 1); have progressive refugee and migration laws; and have been strongly affected by the COVID-19 pandemic which led to the implementation of new measures to address the migration issue.

Thus, the article highlights the consolidated national legislation on migration and refugees in both countries, which differs from what exists in other Latin American countries, such as Colombia or Peru. When compared to Ecuador or Brazil, the Peruvian government, for example, provides little humanitarian assistance to Venezuelan communities, preferring to leave this responsibility to international organizations, most notably the United Nations system. According to Camino and Montreuil (2020), Peru has also adopted several measures (stopping the issuance of temporary residence permits; requiring a passport for everyone entering Peru; adopting a tightly controlled system of humanitarian visas) in order to curb the entry of forced migrants and refugees due to popular discontent.

When compared with other countries in the region, Brazil and Ecuador also have examples of good practice in dealing with the COVID-19 pandemic, which includes migrants in general, which is not the case with countries such as Colombia or Peru, which, for example, have not allowed vaccination of Venezuelan forced migrants and refugees in irregular migration situations.

According to Silva and Pacifico (2020, pp. 3—4), both Brazil and Ecuador rank fourth and sixth among the destinations for Venezuelan forced migrants and refugees, respectively. However, the United Nations High Commissioner

<sup>2</sup> Regional Refugee and Migrant Response Plan. January — December 2021 // RMRP. 2021. URL: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/82927> (accessed: 10.08.2021).

<sup>3</sup> Ibid.



**Fig. 1. Venezuelan and Migrant Refugees in Latin America and the Caribbean in 2021 according to the United Nations**

Source: R4V Latin America and the Caribbean, Venezuelan Refugees and Migrants in the Region — October 2021 // R4V. October 22, 2021. URL: <https://www.r4v.info/en/document/r4v-latin-america-and-caribbean-venezuelan-refugees-and-migrants-region-october-2021> (accessed: 10.02.2022).

Commissioner for Refugees (UNHCR) and the International Organization for Migration (IOM) cited their migration and refugee laws and policies regarding their reception and integration, particularly by combining humanitarian aid and socio-economic integration, in addition to the Brazilian Government innovative response of *Operação Acolhida*.

It is also worth mentioning that although Ecuador does not share a land border with Venezuela, the country has received more forged migrants and refugees than Brazil or the Caribbean (see Fig. 1). This suggests that

Ecuador is an important destination for Venezuelans' forced migrants and refugees beyond the geographical aspect. These and other factors, therefore, emphasise the importance of this article and the relevance of a comparative analysis between the two countries.

In this sense, according to Baeninger (2018, p. 135), Venezuelan immigration to Brazil and Ecuador in recent years (for instance, from 2018 to 2022) has the characteristics of three important directions of current international migration: South — South migration, transnational asylum migration and transnational

border migration. Consequently, “it is necessary to discuss the circulation of MERCOSUR’ citizens *vis-à-vis* the complexity of migratory phenomena and the multiple institutional, economic, and social dimensions of migration” (Baeninger, 2018, p. 135).

The article starts by describing Brazilian and Ecuadorian legislation and policies towards Venezuelan citizens between 2014 and 2019, when the current Venezuelan crisis started and its citizens began to flee for neighbouring countries, and shows the similarities in both countries.

Secondly, the authors bring a discussion of protection laws and policies in times of COVID-19 pandemic for Venezuelan citizens, showing good practices in both countries. Finally, based on Betts’ (2009) protection by cross-issue persuasion, that is, trying to emphasize that by protecting forced migrants and refugees, Brazil and Ecuador may foster the regional stability, the authors link Venezuelans’ state protection, in particular, and forced migrants and refugees, in general, to the regional security issue.

Thirdly, the article uses a comparative analysis methodology, based on Sartori (1970), qualitative and bibliographic research, based on doctrines, official documents, laws, and reports, as well as fieldwork. The inductive method used in the research starts with an analysis of Brazil and Ecuador on the importance of the protection of Venezuelan forced migrants and refugees for regional stability.

Although other countries in the region have also hosted displaced Venezuelans, it is not the aim of this article to discuss the displacement of Venezuelans there. This is due, firstly, to the fact that the authors have been conducting an in-depth study of only Venezuelan nationals in Brazil and Ecuador since 2018. Secondly, this is because, although these countries have not been leaders in the number of Venezuelan nationals admitted, they have adopted best practices that have been replicated in the region, such as the recognition of their *prima facie* refugees and national laws and policies.

In short, the value of an individual human life was not so high and intolerance for excess deaths was not so low until relatively recently.

This demonstrates our great civilizational, humanist progress in the last century. This increases the scientific value of this article, particularly by showing how two not the most developed and prosperous countries (Brazil and Ecuador) looked for a way out of the current situation in conditions when one grave crisis overlapped with another. The article describes, evaluates and compares their priorities, decisions taken and achievements in minimising both crises.

### **Venezuelan’s Migration to Brazil and Ecuador: A General Perspective (2014—2019)**

Due to the multifaceted national crisis, Venezuelan citizens began fleeing the country to survive, with the vast majority fleeing to neighbouring Latin American countries.

Brazil and Ecuador are examples of good practices to host and integrate them. In Brazil, Venezuelan forced migrants and refugees represent a significant population group, which has increased in recent years and currently amounts 261,441: 46,343 refugees and 96,556 asylum seekers.<sup>4</sup> The vast majority of these people entered Brazil through Pacaraima, a municipality on the Brazil — Venezuela border. However, these forced migrants and refugees face various obstacles during their mobility from Venezuela to Brazil, for instance: many are subjected to coyotes’ payments, physical obstacles and loneliness on the way, and, once in Brazil, they are subjected to vacancies in shelters (increasing homelessness) and difficult access to basic rights.

In order to host this vulnerable population, Brazil started *Operação Acolhida* (Host Operation) in 2018, intending to organise border control, shelters, and interiorisation, that is, sending Venezuelan citizens to other municipalities within the country, in order to share the burden with the border state of Roraima.

---

<sup>4</sup> R4V Latin America and the Caribbean, Venezuelan Refugees and Migrants in the Region — October 2021 // R4V. October 22, 2021. URL: <https://www.r4v.info/en/document/r4v-latin-america-and-caribbean-venezuelan-refugees-and-migrants-region-october-2021> (accessed: 13.11.2021).



For example, IOM and UNHCR provide organisational support for asylum claims (asylum seekers) and temporary visas; while the United Nations Population Fund (UNFPA) supports LGBTQI+ and seropositive' vulnerable people.

The Brazilian government created *Operação Acolhida*, as shown above, before the COVID-19 pandemic, as large number of Venezuelan nationals arrived in Roraima, state on the border with Venezuela. With its growing population, Roraima faced a major challenge: the state's system of services, such as health care and education, was overwhelmed. The state was not prepared to receive the migrants that arrived in increasing numbers in a short period.

At the national level, the Federal Committee of Emergency Assistance was created by Decree No. 9,286/2018 to host people in vulnerable situations due to the migration flow caused by this humanitarian crisis. The Committee members are, among others, state governments and federal ministries, such as the Ministry of Justice, the Ministry of Health and the Ministry of Foreign Affairs (Silva, 2021).

*Operação Acolhida* has three areas: border control, shelter provision and interiorisation. Firstly, regarding border control organisations, it means "reception, identification, sanitary inspection, immunisation, migratory regularisation, and screening"<sup>5</sup> of all Venezuelan nationals crossing the border between Brazil and Venezuela. Secondly, there are 11 shelters for indigenous and civil Venezuelans where basic services are provided, such as the documentation (after prior identification and registration), vaccinations (for those not yet vaccinated) and free distribution of clothing, footwear, food, and medicines.<sup>6</sup> Finally, the National Program of Interiorisation aims at reducing the number of Venezuelan nationals who tend to be concentrated in the state of Roraima, transferring them to other Brazilian states for better access to jobs, health care and integration. According to the Brazilian government, more than 50,000

Venezuelan nationals have been interiorised in more than 670 Brazilian cities since 2018.<sup>7</sup>

Regarding the dynamics of these arrivals, it is important to highlight that, firstly, the year with the highest number of Venezuelan migrants was 2019.<sup>8</sup> Secondly, the total migration balance in Brazil is 316,133 Venezuelan migrants.<sup>9</sup> Thirdly, the state with the largest number of Venezuelan citizens, besides Roraima, is Paraná (in the South of Brazil), with 12,286 migrants, due to the interiorisation of *Operação Acolhida*. Hence, Venezuelan forced migrants and refugees are distributed in the country. Thus, Venezuelan forced migrants and refugees are distributed throughout the country.

Upon arrival in Brazil, Venezuelan forced migrants require legal protection. Article 5 of the 1988 Brazilian Constitution states that "all persons are equal before the law, without any distinction whatsoever, Brazilians and foreigners residing in the country being ensured of inviolability of the right to life, to liberty, to equality, to security, and property, on the following terms."<sup>10</sup> It means that constitutional fundamental rights protect Venezuelans' forced migrants and refugees in Brazil, in addition to specific laws for forced migrants and refugees.

Brazilian Refugee Law 9474/1997<sup>11</sup> introduced into the Brazilian legal system, the refugee definition of the 1951 UN Convention relating to the Status of Refugees, enlarged by the 1984 Cartagena Declaration on Refugees. It should be noted that the 1984 Cartagena Declaration is a Latin American, not legally binding document for the protection of refugees in the region. Accordingly, refugees are considered to be people who, due to a well-found

<sup>7</sup> Painel de Monitoramento da Estratégia de Interiorização do Governo Federal // IOM in Brazil. URL: <https://brazil.iom.int/pt-br/painel-da-estrategia-de-interiorizacao-do-governo-federal> (accessed: 10.12.2021).

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988 // Senado do Brasil. 2013. URL: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243334/Constitution\\_2013.pdf?sequence=1](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243334/Constitution_2013.pdf?sequence=1) (accessed: 15.03.2022).

<sup>11</sup> Law Number 9,474 of July 22, 1997 // Official Gazette. July 23, 1997. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/3f4dfb134.pdf> (accessed: 15.03.2022).

<sup>5</sup> Operação Acolhida // Exército Brasileiro. 2021. URL: <https://www.eb.mil.br/operacao-acolhida> (accessed: 08.08.2021).

<sup>6</sup> Ibid.

fear of persecution on grounds of race, religion, nationality, social group, or political opinion, are out of their country of origin or nationality and does not want — or are unable — to return to that country, in addition to being out of their country due to grave human rights violation. Hence, the enlargement of the definition allows Venezuelans' forced migrants to claim refuge (asylum) in Brazil.

Venezuelan nationals in Brazil may also request a temporary resident visa under the new Migration Law No. 13,445/2017, regulated by Decree No. 9,199/2017, article 14<sup>12</sup> of which provides a temporary resident visa on the basis of (among other things) humanitarian reasons. Inter-ministerial Decree No. 9, created to deal with the high contingent of Venezuelan citizens arriving in Brazil and requesting this visa, also gives the right to citizens of border countries to request permanent residence in Brazil. Thus, Venezuelan nationals may count on two legal protection statuses in Brazil:

1) a refugee status which is recognized internationally. By submitting an asylum application (request for asylum), which means international protection, they are protected from non-refoulement, which ensures that no one has to be returned to the country of persecution; or

2) a resident status which is recognized nationally. By requesting a Brazilian visa, which means national protection, they gain access to all basic rights in Brazil. In fact, both documents give them access to basic rights, such as free health care, free education and work permits.

In the case of Ecuador, the Venezuelan migration movement has had massive social repercussions, resulting in the creation of the National "Integral Plan for the Attention and Protection of Rights in the Context of the Venezuelan Migratory Flow Increase in Ecuador." Like Brazilian legislation and policy on refugees and migrants, this plan is based on the international principles of the 1951 Convention and its 1967 Protocol, as well as the International Convention for the Protection of all

Migrant Workers and their Families, although Brazil has not yet ratified the latter.

Ecuador, unlike Brazil, is also a signatory to the 2018 Global Compact on Refugees, being committed to provide a more predictable and equitable response to host refugees and asylum seekers and to support their needs, as well as to support host countries and to achieve durable solutions in all types of displacements.

At the national level, the government of Ecuador follows the 2008 Federal Constitution,<sup>13</sup> the 2017 Organic Law on Human Mobility<sup>14</sup> and its regulations, as well as secondary regulations that aim to welcome all foreigners in human mobility situations, regardless of their nationality or immigration status in Ecuador. Similar to the Brazilian Constitution (art. 5th), article 9th of the Constitution of Ecuador provides that "foreign persons in Ecuadorian territory shall have the same rights and duties as those of Ecuadorians, under the Constitution." Additionally, article 392 states "the State shall safeguard the rights of persons with respect to human mobility and shall exercise leadership of migration policy through the competent body, in coordination with the different levels of government."<sup>15</sup>

In the same sense, article 163.2 of the 2017 Organic Law on Population Mobility establishes that, with regard to the management of population mobility, "the President of the Republic shall determine the human mobility ruling entity with the following competencies... Design public policies, plans, and programmes to assure compliance with the rights of persons in human mobility, in coordination with other state institutions."<sup>16</sup> Consequently, it is the state's

<sup>13</sup> Constitution of the Republic of Ecuador // Political Database of the Americas. January 31, 2011. URL: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html> (accessed: 10.12.2021).

<sup>14</sup> Organic Law of Human Mobility (Non-official translation) // RefWorld. 2017. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/5bc70a384.pdf> (accessed: 10.11.2021).

<sup>15</sup> Constitution of the Republic of Ecuador // Political Database of the Americas. January 31, 2011. URL: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html> (accessed: 10.12.2021).

<sup>16</sup> Organic Law of Human Mobility (Non-official translation) // RefWorld. 2017. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/5bc70a384.pdf> (accessed: 10.11.2021).

<sup>12</sup> Lei Nº 13.445, de 24 de maio de 2017 // Planalto do Brasil. 24.05.2017. URL: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm) (accessed: 10.12.2021).

responsibility to adopt, execute and evaluate “policies, plans, programmes, and projects” in partnerships with other actors, such as states and civil society organisations working on mobility at national and international level.

The above mentioned provisions are consistent with article 423.3 of the 2008 Constitution regarding the state’s commitment to integration, particularly with Latin American and the Caribbean basin countries, emphasising that “the Ecuadorian State shall pledge... [t]o strengthen the harmonisation of national laws, with emphasis on migration, labour, environmental, social, educational, cultural, and public health rights.”<sup>17</sup>

Finally, article 416.7 of the 2008 Constitution of Ecuador, on “Ecuador’s relations with the international community”, states that... the country demands observance of human rights, especially the rights of migrant persons, and promotes their full enjoyment by complying with the obligations pledged with the signing of international human rights instruments.”<sup>18</sup>

However, migration dynamics in Ecuador have been increasing for years, even before COVID-19. It now faces intense migration flows from Colombia, Bolivia and, more recently, Venezuela. The migration crisis in Venezuela has led to various problems for Ecuador’s national capacities since 2015. According to the Migration Plan presented by Ecuador, among all the actions implemented, the country tried to facilitate Venezuelan migrants’ access to basic services, such as health, education, transportation, housing and food. Vulnerable migrants, for instance, children and pregnant women, received special attention, i.e. the government implemented targeted protection and care measures.

The Ministry of Foreign Affairs and Human Mobility of Ecuador, in accordance with the National Plan of Human Mobility, aims to develop four policies to protect mobility, namely:

1. to promote free mobility at the international level;
2. to strengthen the protection of rights of people in situations of human mobility;
3. to foster conditions to promote order and safe migration;
4. to defend diversity, integration, and co-existence of people in situations of mobility.<sup>19</sup>

The 2008 Constitution of the Republic of Ecuador also established human rights principles to regulate human mobility in the country in articles 9; 11, paragraph 2; 40 to 42 and 66, paragraph 14 and 392. These articles, for instance, acknowledges and guarantees that:

1. foreigners shall have the same rights and duties as Ecuadorian nationals;
2. all people are equal and shall enjoy the same duties, and opportunities, and no human being shall be identified or deemed illegal because of his/her migratory status;
3. the right to asylum and refuge shall be in accordance with the law and international human rights instruments;
4. everyone has the right to move freely throughout the national territory, to choose their residence, and to enter and exit freely from the country, as ruled according to the law; and
5. the State shall ensure the competent body in coordination with different Government levels. The State shall design, adopt, execute, and evaluate policies, plans, programmes, and projects, and shall coordinate the actions of its entities with that of other states and civil society organisations that work on human mobility in the country or abroad.<sup>20</sup>

Ecuador is therefore obliged to ensure that Venezuelan citizens and foreigners residing in the country have access to free education and health care, as well as social security benefits, regardless of their migration status.

<sup>17</sup> Constitution of the Republic of Ecuador // Political Database of the Americas. January 31, 2011. URL: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html> (accessed: 10.12.2021).

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Plan Nacional de Movilidad Humana // Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2018. P. 29. URL: [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan\\_nacional\\_de\\_movilidad\\_humana.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf) (accessed: 10.11.2021).

<sup>20</sup> Constitution of the Republic of Ecuador // Political Database of the Americas. January 31, 2011. URL: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html> (accessed: 10.12.2021).

Regarding the dynamics of Venezuelan migrants and refugees in Ecuador, according to the immigration service, at least 708,935 Venezuelan citizens arrived in Ecuador between January and September 2018. Out of this number, 123,698 decided to stay in the country, whilst the others continued to move to the south of the continent, particularly to Peru and Chile.<sup>21</sup> Figures for 2021 show that there are 508,935 Venezuelan refugees in Ecuador and in the Pinchincha region, for instance, 33% of the total.<sup>22</sup>

In terms of their profile, up to 11 August 2020: 75.4% of all Venezuelan citizens that arrived in Ecuador were between the ages of 18 and 55, economically active population; 18.6% were between the ages of 0 and 17, and 5% were over 56 years old. In terms of gender, 50.9% were female and 49.15 were male.<sup>23</sup>

The Ecuadorian government implemented several legal instruments to guarantee children and adolescents' protection (ages 0—17) against threats and violations of human rights, such as:

1. the 2018 Agreement on Inter-institutional Cooperation between the Ministry of Foreign Affairs and Human Mobility, the Ministry of the Interior and the Ministry of Social and Economic Inclusion “to ensure an adequate management of flows focused on human rights of foreigners and girls, boys, and adolescents that enter Ecuador, especially citizens from South American countries”;

2. the 2019 Protocol on Special Protection of girls, boys, and adolescents in the context of human mobility “to promote and ensure free access to education and other services that contribute to the Venezuelan girls, boys, and adolescents' development, through proceedings that simplify requirements and instruments that facilitate their entrance in different levels of

educational and pedagogical proposals to ensure their permanence in the educational system”;

3. the 2020 Inter-institutional Protocol on the Comprehensive Attention and Protection of Victims of Human Trafficking;

4. the 2020 Inter-institutional Protocol on the Smuggling of Migrants.<sup>24</sup>

It should be noted that despite several signs of progress in receiving forced migrants from Venezuela in 2018, the Ministry of Foreign Affairs and Human Mobility issued a ministerial agreement requiring all Venezuelan nationals to present a valid passport for at least six months in order to enter Ecuador.<sup>25</sup>

This agreement, however, was deferred in the same year, after the local government it to be violation of the right to freedom of movement and residence and stressed that this measure might put at risk the lives of vulnerable people, in case they need to enter Ecuador. Nevertheless, in 2019, the Ecuadorian government embarked on a major process to regularise Venezuelan nationals, by creating and distributing exceptional temporary residence visas for humanitarian reasons (VERHU), recognising expired passports, forgiving immigration fines for irregular stay, and elaborating a migration registration or census to characterise the Venezuelan population.<sup>26</sup>

The Ministry of Foreign Affairs, the International Organisation for Migration and the United Nations Agency for Refugees (UNHCR) established in 2018 the Framework for International Cooperation for a national response for Venezuelan nationals in a situation of human

<sup>24</sup> Organic Law of Human Mobility (Non-official translation) // RefWorld. 2017. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/5bc70a384.pdf> (accessed: 10.11.2021).

<sup>25</sup> Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador // Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2018. URL: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf> (accessed: 10.11.2021).

<sup>26</sup> Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador // WorldBank. 2020. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/453941593004490155/pdf/Retos-y-Oportunidades-de-la-Migracion-Venezolana-en-Ecuador.pdf> (accessed: 08.08.2021).

<sup>21</sup> Regional Refugee and Migrant Response Plan. January — December 2021 // RMRP. 2021. URL: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/82927> (accessed: 10.08.2021).

<sup>22</sup> Ecuador — Data Portal // UNHCR. December 27, 2021. URL: [https://data.unhcr.org/en/country/ecu#\\_ga=2.147582519.1227587299.1647355460-181731137.1641912849](https://data.unhcr.org/en/country/ecu#_ga=2.147582519.1227587299.1647355460-181731137.1641912849) (accessed 12.03.2022).

<sup>23</sup> Ibid.

mobility. The Framework has established that USD 550 million is needed to assist Venezuelans' forced migrants and refugees in the region between 2019 and 2021.<sup>27</sup>

Regarding Ecuador's priorities, in 2020—2021 (already during the COVID-19 pandemic), the Venezuelan population was able to maintain their process of regularisation to ensure their protection and access to basic benefits, family reunification and other rights established by Executive Decree 826.<sup>28</sup> It also provides for the creation of public policies, the prioritisation of vulnerable groups in need of international protection, such as children and adolescents, pregnant women, and elderly people, and campaigns development to prevent xenophobia and any other forms of discrimination against populations in a situation of human mobility.

In addition to the process of regularisation of their migratory status in Brazil and Ecuador, Venezuelans' forced migrants and refugees have faced obstacles in accessing basic rights in both countries. These challenges have exacerbated their vulnerability worldwide, i.e. the COVID-19 pandemic, as it is the case for Venezuelan citizens in Brazil and Ecuador.

### **Venezuelan's Migrants and Refugees in Brazil and Ecuador during the COVID-19 Pandemic: A Comparative Overview (2020—2021)**

Venezuelans' forced migrants and refugees find themselves in a more vulnerable situation under the global COVID-19 pandemic. For Cavalcanti et al. (Cavalcanti, Antônio & Tonhati, 2020), the impact of this pandemic on forced migrants and refugees disrupts or complicates their migration projects more difficult, especially as they face border closures and barriers to movement.

<sup>27</sup> Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador // WorldBank. 2020. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/453941593004490155/pdf/Retos-y-Oportunidades-de-la-Migracion-Venezolana-en-Ecuador.pdf> (accessed: 08.08.2021).

<sup>28</sup> Ecuador Situation Report — August 2019 // Reliefweb. August 31, 2019. URL: <https://reliefweb.int/report/ecuador/ecuador-situation-report-august-2019> (accessed: 31.08.2021).

The biggest challenges for Venezuelans' forced migrants and refugees in Brazil and Ecuador in 2019—2020 were access to the labour market, meeting basic needs for themselves and their families and, above all, socio-economic integration.

With limited educational, recreational and livelihood opportunities, the recruitment of young people to engage in illegal activities was a major concern. In Ecuador, although refugees have the same rights as Ecuadorian nationals, including the right to work, but as for many Ecuadorians, the economic situation makes it difficult to access adequate employment opportunities.<sup>29</sup>

In the same sense, in March 2020, many Venezuelan citizens started fleeing their country to other countries in Latin America, particularly Ecuador. Even with Peru and Chile as destination countries, many Venezuelans were forced to cross the Ecuadorian border. However, at that time, the novel coronavirus was already responsible for the COVID-19 pandemic and the Ecuadorian government closed its borders in March 2020.

As a result, entire Venezuelan families were blocked and unable to continue their journey out of the country, exposed to risks such as the spread of coronavirus and disease, weather conditions, xenophobia, insecurity and violence. Hence, it should be emphasized that the COVID-19 pandemic has exacerbated the situation of Venezuelans' forced migrants and refugees in Ecuador.

On the Brazilian side, state borders were closed in 2020 by inter-ministerial orders 201, 204, 255 and 319. These orders prevented access to the country of non-Brazilians, excluding naturalised individuals, those already holding a residence permit, non-nationals representing official missions and their immediate family members, curators of Brazilian citizens or any persons authorised by the government to enter the country due to the public interest or humanitarian reason (Cavalcanti, Antônio &

<sup>29</sup> Ecuador // UNHCR Global Focus. URL: <https://reporting.unhcr.org/ecuador?year=2018> (accessed: 31.08.2021).

Tonhati, 2020). In addition, order 655/2021 allowed persons in situations of vulnerability from migration flow caused by the humanitarian crisis to enter the country.<sup>30</sup>

In addition to border closures, the Brazilian government implemented some measures to mitigate the effects of the COVID-19 pandemic, such as providing emergency assistance to vulnerable people (around USD 114 per month). However, this amount is lower than the national minimum salary (around USD 198 per month). This amount was cut by half still in 2020 (da Costa Santos, 2020).

Many Venezuelan citizens in Ecuador faced economic problems in 2020, especially access to the labour market. Because of lockdowns caused by the COVID-19 pandemic, the labour market also became more irregular and informal, in addition to the fact that many Venezuelans' forced migrants and refugees do not hold Ecuadorian documents that would facilitate their access to labour market.<sup>31</sup>

Lack of permanent status in Ecuador, such as lack of identity documents, prevented Venezuelans' forced migrants and refugees from accessing social assistance from the central government for people and families in situations of vulnerability due to the pandemic, such as food baskets or emergency direct transfers, similar to the Brazilian emergency assistance.

Therefore, Venezuelans' forced migrants and refugees currently in a serious situation of vulnerability have little access to public emergency services, mainly in relation to the shelter and food for newcomers, despite article 42 of the Constitution of Ecuador and article 92 of the Organic Law of Human Mobility. Both laws provide the right to humanitarian protection and assistance, in addition to the implementation of emergency protocols to forced migrants and refugees.

<sup>30</sup> Portaria nº 655 de 23 de junho de 2021 // GOV.BR. 24.06.2021. URL: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-655-de-23-de-junho-de-2021-327674155> (accessed: 09.08.2021).

<sup>31</sup> Noboa A. La pandemia empeoró la situación de los venezolanos en Ecuador // Primicias. 12.04.2020. URL: <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/pandemia-situacion-venezolanos-ecuador/> (accessed: 08.08.2021).

The arrival of Venezuelans' forced migrants and refugees with expectations of achieving a better standard of living in Ecuador became a great challenge. This required various actors, such as national and international organisations, to adapt their structures to provide them access to basic human rights, health care, education, employment, etc., especially during the COVID-19 pandemic.

In Ecuador, there have been a number of national and international organisations known for assisting Venezuelan citizens during the COVID-19 pandemic, for instance *Albergue Casa del Migrante Buen Samaritano*, *Sociedad Civil Alas de Colibrí*, *Asociación Civil Venezuela en Ecuador*, *Organización Diálogo Diverso*, *Fundación Venezolanos en el Exterior Ecuador*, *Fundación Chamos Venezolanos en Ecuador*, *Office of the Ombudsman*, Norwegian Refugee Council, UNHCR, IOM, the International Committee of the Red Cross, United States Agency for International Development, and the Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS).

These organisations' main work is to provide support for forced migrants and refugees who are vulnerable and more exposed to the COVID-19 pandemic, and also to assist children, adolescents, pregnant women, older adults, and large families with several children. Their main goals are protection, social inclusion, job placement, advocacy, human rights restoration, food aid, health care, and psychological health.

In addition, Venezuelan nationals who decided to return to their country of origin as a consequence of the COVID-19 pandemic have counted on international organisations' assistance, such as UNHCR and IOM to assist and protect them during repatriation.

As already mentioned, forced migrants and refugees' vulnerability has been exacerbating during the COVID-19 pandemic. According to the 2021 Refugee and Migrant Response Plan Report (RMRP),<sup>32</sup> forced migrants and refugees in the country have not been able to protect their basic human rights during the COVID-19

<sup>32</sup> Regional Refugee and Migrant Response Plan. January — December 2021 // RMRP. 2021. URL: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/82927> (accessed: 10.08.2021).

pandemic. For example, school registrations have decreased, job access has been reduced, salaries have been lower than the legal minimum salary and residences are found without adequate water, sanitation, and hygiene.

Thus, they suffer from an inability to meet their basic needs for food and housing, being exposed to a higher risk of domestic violence and sexual exploitation.<sup>33</sup> The Report still mentions that in Brazil it is of paramount importance:

1. to complement and reinforce the government's response regarding registration, documentation, housing, interiorisation, and medical attention to forced migrants and refugees;

2. to improve access to basic goods and services, particularly those services that contribute to prevent and to respond to COVID-19 pandemic;

3. to prevent, mitigate, and respond to protection risk by strengthening access to rights, particularly for persons in situations of vulnerability and with specific needs;

4. to mitigate the negative effects of COVID-19 pandemic on socioeconomic integration and the integration of forced migrants and refugees into the host community, providing support for access to direct assistance, formal jobs, adequate housing, and other basic services.

Previously mentioned Brazilian *Operação Acolhida*'s efforts to prevent coronavirus among the Venezuelans' forced migrants and refugees include the distribution of hygiene kits (also for homeless population), instruction on how to properly sanitise hands and how to use masks.<sup>34</sup> Regarding immunisation against coronavirus, *Operação Acolhida* has a highlight in the R4V Platform, in vaccinating Venezuelans forced migrants and refugees against coronavirus.

<sup>33</sup> Regional Refugee and Migrant Response Plan. January — December 2021 // RMRP. 2021. URL: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/82927> (accessed: 10.08.2021).

<sup>34</sup> Plataforma R4V parabeniza Operação Acolhida por mutirão de vacinação contra a COVID-19 entre refugiados e migrantes venezuelanos // UNHCR ACNUR Brasil. 06.08.2021. URL: <https://www.acnur.org/portugues/2021/08/06/plataforma-r4v-parabeniza-operacao-acolhida-por-mutirao-de-vacinacao-contra-a-covid-19-entre-refugiados-e-migrantes-venezuelanos/> (accessed: 08.08.2021).

According to UNHCR, the Humanitarian Logistic Task-Force has started, in August 2021, a vaccination campaign, with a daily average of 300 visits.<sup>35</sup> The action has been possible thanks to the Brazilian Universal Health System (SUS), which has a national scope and serves citizens and foreigners living in the country. The campaign provided buses to take small groups of Venezuelans' forced migrants and refugees from shelters to vaccination sites and also immunised people over the age of 18, pregnant and breastfeeding women.

Briefly, a comparison analysis of Venezuelan's forced migrants under refugees' protection in Brazil and in Ecuador during the COVID-19 pandemic can be visualised in the Table 1 below.

In summary, both Brazil and Ecuador are examples of good practice in the Latin American region, having created laws and policies to host and to integrate Venezuelans' forced migrants and refugees who arrived there before and during the COVID-19 pandemic. As a result, conflicts between local communities and Venezuelans' citizens seem to be reduced, if not avoided, and this reality helps to build a wall of security in the region.

### **Protection of Venezuelans' Forced Migrants and Refugees in Brazil and Ecuador during the COVID-19 Pandemic as a Regional Security Issue**

In the last three decades, in the context of regional integration, some organisations were created to integrate and expand the democratic, political or social values emerged in Latin America, such as the Southern Common Market (MERCOSUR) in 1991, the Amazon Cooperation Treaty Organisation (ACTO) in 1995, and the Union of South American Nations (UNASUR) in 2008.

According to Oliveira & Onuki (2000), the political and geostrategic significance of MERCOSUR largely surpasses its economic-commercial meaning. Although there is no specific reference to security issues in the 1991

<sup>35</sup> Global Trends in Forced Displacement — 2020 // UNHCR. June 17, 2017. URL: <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020> (accessed: 10.08.2021).

Table 1

**Comparative Overview of Brazilian and Ecuadorian Laws and Policies on Venezuelan Forced Migrants and Refugees, 2020—2021**

Criteria	Brazil	Ecuador
Total of Venezuelan forced migrants and refugees	261,441 (2021)	508,935 (2021)
International laws	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 1951 Convention and its 1967 Protocol</li> <li>— International Convention for the Protection of all Migrant Workers and its Families (not ratified yet)</li> <li>— 1984 Cartagena Declaration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 1951 Convention and its 1967 Protocol</li> <li>— International Convention for the Protection of all Migrant Workers and its Families</li> <li>— 1984 Cartagena Declaration</li> <li>— 2018 Global Compact on Refugees</li> </ul>
Domestic laws and policies	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Article 5th and 9th of the 1988 Brazilian Constitution</li> <li>— Refugee Law 9474/1997</li> <li>— Migration Law n. 13,445/2017</li> <li>— Federal Decree n. 9,199/2017</li> <li>— <i>Operação Acolhida</i></li> <li>— Decree n. 9,286/2018 — Federal Committee of Emergency Assistance</li> <li>— Inter-Ministerial Order no. 9</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Article 9th, 392, 416.7, and 423 of the 2008 Federal Constitution</li> <li>— 2017 Organic Law on Human Mobility</li> <li>— National Plan of Human Mobility</li> </ul>
Lacks of protection during the COVID-19 pandemic	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Labour market access</li> <li>— Basic needs</li> <li>— Socio-economic integration</li> <li>— Xenophobia and violence (mostly in Roraima)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Labour market access</li> <li>— Basic needs</li> <li>— Socio-economic integration</li> <li>— Xenophobia and violence</li> <li>— No regular status</li> </ul>
Good practices during the COVID-19 pandemic	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Distribution of hygiene kits</li> <li>— Instruction on how to properly sanitise hands and to use masks</li> <li>— Vaccination against coronavirus</li> </ul>	<p>Large number of national and international organisations' assistance, for instance, the UNHCR and IOM, providing them assistance and protection on repatriation</p>

Source: compiled by the authors.

Treaty of Asunción, MERCOSUR contributed to changes in the regional security arena that are subsequently discussed and defended in the Founding Treaty of UNASUR, signed on 23 May 2008.

UNASUR is responsible for ensuring the protection and defence of its member states. Since its founding, it has been successful in managing and controlling various political crises, such as the dismantling of the attempted coup in Ecuador in 2010; the discussion on the installation and use of Colombian military bases by the United States in 2009; and the mediation of the crisis between the government in Venezuela and the opposition in 2014 (Oliveira, 2014). Over the years, however, it has lost strength due to budgetary constraints and internal crises, leading to the establishment of PROSUR in 2019 as a regional forum for dialogue to promote South-American cooperation. Unlike UNASUR, PROSUR is not only focused on

defending the rule of law, but also seeks to expand the development of representative democracy, free elections, separation of powers, human rights, and respect for sovereignty and territorial integrity.

Finally, another relevant aspect of national security and regional integration for both Brazil and Ecuador is the Amazon Cooperation Treaty Organization, comprising Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, Guyana, Peru, Suriname, and Venezuela, which aims at the socio-environmental protection of the Amazon region. Several joint programmes address the vital needs of indigenous and voluntarily isolated peoples, enhance cooperation on health and regional cooperation to ensure public security (Borzova et al., 2021).

It should also be noted that along with the negative effects of climate change and the increase in the number of conflicts in the Amazon region, the problem of cross-border



crime associated with drug trafficking, migration, kidnapping and human trafficking, smuggling of weapons, precious stones and gold have become increasingly important (Martynov et al., 2017), also affecting Venezuelan nationals in need of crossing Venezuelan borders to survive.

While Colombia, Peru and Bolivia are part of the “Andean drug triangle” and are cocaine producers, Ecuador and Brazil are “transshipment and transshipment points,” where the criminal situation poses a threat to the entire region, questioning the importance of regional and social security mechanisms. As a consequence, Ecuador, Peru and Colombia established the Border Commission in 2012, under which information is exchanged and special patrol units were created in the area to improve security in the region and prevent drug trafficking, human trafficking and smuggling, as well as illegal migration. Brazil, for its part, has created a watershed protection system, which includes, for instance, airplanes, satellites, meteorological radars, radio ozone, ground equipment, and hurricane tracking systems (Borzova et al., 2021).

The Amazon region demonstrates the viability of the Amazon Interstate Pact. ACTO’s activity could become an important component of the ecology development, i.e. the “green theory” in contemporary international relations, which also includes social development and human security as one of the pillars of regional integration.

The concept of human security emerged within the debate on reconstructing the concept of, international or regional, security. Regional security complexes are a theory developed within the so-called Copenhagen School (1985), which seeks to understand international security issues from a regionalist approach (Buzan & Wæver, 2003).

Latin American countries, as such Brazil and Ecuador, have made efforts to promote economic and social development in the region. Both countries have found a way to achieve these goals through regional integration related to political-economic development and the protection of human security, such as forced migrants and refugees.

The concept of human security, first formulated in the United Nations Development Programme (UNDP) Human Development Report (HDR) in 1994, was later incorporated by states, international, regional and non-governmental organisations in the report *New Dimensions of Human Security* to expand the three dimensions: human development, security and human rights (Brandão, 2005).

According to Machado (Machado & João Batista, 2008), the main goals of human security are to guarantee and protect (1) freedom to live without fear, (2) freedom to live, and (3) freedom to live with dignity, ensuring de facto human prosperity. Based on these principles, seven dimensions were established to build the human security concept: economic development, famine prevention, health insurance, environmental protection, personal growth, community, and political stability. However, it can only be achieved through cooperation among different actors (Pacífico & Silva, 2019), in this case, involved with protection of Venezuelan forced migrants and refugees in countries of destination.

Hence, it seems that Brazil and Ecuador, having developed regulations and implemented public policies, in cooperation or not with various international and national actors, to host and integrate Venezuelan citizens in both countries, have followed their commitment to international and regional treaties, as well as domestic laws. Both countries have built their systems by linking security and migration issues, as prescribed by Betts (2009; 2010a; 2010b), as a solution to protect Venezuelan citizens, in particular, and forced migrants and refugees, in general, on their territory.

## Final Conclusions

Betts (2009; 2010a, p. 41) describes “cross-issue persuasion” as the conditions under which UNHCR has been able to convince states of the links between refugee protection and other issue-areas, for instance, migration and security, as a way to induce states to act in refugee protection. In other words, it is “the conditions under which an actor A may persuade an actor B that an issue in area X and another issue in area Y are linked, as a way to convince actor B to act in area X

on the basis of its interest in area Y.” (Betts, 2009; 2010a, p. 4).

In this sense, UNHCR and IOM convinced Brazil and Ecuador to protect Venezuelans’ forced migrants and refugees based on their interest on national and regional security (Pacífico, 2011, pp. 422—424). This action has been of paramount importance, particularly in Brazil, where, for Arcos, Pacífico and Costa (2020, p. 1), the conservatism of the current right-wing government could pose a threat for migrants and refugees in the country. However, the 1988 Constitution, the Refugee Law, and the new Migration Law became an obstacle for the government, making it easier to protect them, for example.

First, international and national organisations as well as national civil societies in Brazil and Ecuador pushed these countries to “stretch” the international refugee regime (laws and policies) to bring it in line with their domestic regimes to protect these vulnerable individuals. Second, the Brazilian and Ecuadorian governments, regardless of the push by many actors, had no choice but to deal with the flow of Venezuelan forced migrants and refugees.

For Betts (2009; 2010b), regime stretching means changing (or stretching) the local implementation of the international refugee regime, adapting it to local needs, as happened in

Brazil and Ecuador to cope with the massive influx of Venezuelan nationals arriving in these countries, especially during the COVID-19 pandemic.

UNHCR does not consider these Venezuelan nationals as refugees, but rather as a separate group of forced migrants under UNHCR concern, whilst Brazil and Ecuador consider them refugees or temporary migrants, according to their domestic regimes.

In the absence of a global regime to protect them, the solution may be to stretch the regime (Betts, 2014, p. 79). First, at the local level of implementation, Brazil and Ecuador used existing rules and structures, such as ratifying international treaties, and adjusted them to protect Venezuelan nationals on their territory. Second, at the level of institutionalisation, Brazilian and Ecuadorian legal orders incorporated norms and public policies, such as emergency assistance, work permits and remittances.

Thus, UNHCR, IOM, civil society and other actors can convince governments that regime adaptation and local implementation of international treaties is a way to improve a country’s image abroad, improve state security, reduce criminality, increased through racism and discrimination against migrants, and finally increase trade partners and cooperation.

Received / Поступила в редакцию: 29.09.2021

Revised / Доработана после рецензирования: 17.03.2022

Accepted / Принята к публикации: 26.06.2022

### References / Библиографический список

- Alekséenko, O. A., & Pyatakov, A. N. (2019). Venezuela: Prueba por la crisis. *Iberoamerica*, (2), 57—83.
- Arcos, I. S. V., Pacífico, A. P., & Costa, S. F. (2020). O retorno à política de segurança nacional: Uma ameaça aos migrantes e refugiados no Brasil? *Anais do V SERPINF e III SENPINF*, (1), 18—34.
- Baeninger, R. (2018). Governança das migrações: Migrações dirigidas de venezuelanos e venezuelanas no Brasil. In R. Baeninger & J. C. Jarochinski Silva (Eds.), *Migrações Venezuelanas* (pp. 135—138). Campinas: Nepo — Unicamp.
- Betts, A. (2009). *Protection by persuasion: International cooperation in the refugee regime*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Betts, A. (2010a). *Regime stretching: How international institutions adapt at implementation*. Oxford: Oxford University Press.
- Betts, A. (2010b). Survival migration: A new protection framework. *Global Governance*, 16(3), 361—382. <https://doi.org/10.1163/19426720-01603006>
- Betts, A. (2014). The global governance of crisis migration. *Forced Migration Review*, 45(1), 76—79.

- Borzova, A. Yu., Medina Gonzalez, V. X., Nekrasov, B. I., & da Costa Santos, J. (2021). The Amazon Cooperation Treaty: Problems and prospects for cooperation. *Voprosy Istorii*, 1(4), 109—120. (In Russian). <https://doi.org/10.31166/VoprosyIstorii202104Statyi08>
- Brandão, A. P. (2005). A segurança humana em debate. *Perspectivas — Journal of Political Science*, (1), 105—116.
- Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Camino, P., & Montreuil, U. L. (2020). Asylum under pressure in Peru: The impact of the Venezuelan crisis and COVID-19. *Forced Migration Review*, (65), 53—56.
- Cavalcanti, L. O., Antônio, T., & Tonhati, T. (2020). A pandemia da COVID-19 e as migrações internacionais: Impactos e desafios. In R. Baeninger, L. R. Vedovato & Sh. Nandy (Eds.), *Migrações internacionais e a pandemia de COVID-19* (pp. 373—380). Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó — Nepo/Unicamp”.
- Da Costa Santos, J. (2020). New era of uncertainties: COVID-19 and its impact on Brazil. *Politics and Society*, (4), 82—88. <https://doi.org/10.7256/2454-0684.2020.4.34267>
- Granadillos, A. S. (2017). El petróleo en la economía venezolana: A 40 años de su nacionalización. In C. Peña (Ed.), *Venezuela y su tradición rentista: Visiones, enfoques y evidencias* (pp. 205—234). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Caracas: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Dr. Rodolfo Quintero.
- Kudeyarova, N. Yu., & Rozental, D. M. (2020). Venezuelan migration crisis: Demography, oil and the state. *Latinskaya Amerika*, (6), 42—56. (In Russian). <https://doi.org/10.31857/S0044748X0009592-0>
- Machado, J. G. R., & João Batista, P. (2008). A ONU e o desenvolvimento econômico: Uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. *Economia e Sociedade*, (17), 53—84.
- Martynov, B. F., Ivanovsky, Z. V., Vorotnikova, T. A., Diakova, L. V., Lunin, V. N., Protsenko, A. E., & Nikolaev, A. K. (2017). *Modern organized crime in Latin America and the Caribbean*. Moscow: Ves’ mir publ. (In Russian).
- Oliveira, A. C. (2014). *Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina*. Santiago: Repositório CEPAL.
- Oliveira, A. J., & Onuki, J. (2000). Brasil, Mercosul e a segurança regional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, (43), 108—129.
- Pacífico, A. M. C. P., & Silva, S. F. L. (2019). A cooperação como instrumento para fortalecer a integração de migrantes forçados venezuelanos na Paraíba em 2018. *Monções: Revista De Relações Internacionais da UFGD*, 8(16), 308—334. <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v8i16.9839>
- Pacífico, A. P. (2011). Protection by persuasion: International cooperation in the refugee regime. By Alexander Betts. *Journal of Refugee Studies*, 24(2), 422—424. <https://doi.org/10.1093/jrs/fer019>
- Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, 64(4), 1033—1053. <https://doi.org/10.2307/1958356>
- Silva, S. F. L. (2021). *A integração local dos migrantes forçados venezuelanos na Paraíba (2018—2020)* [thesis]. João Pessoa, Brasil.
- Silva, S. F. L., & Pacífico, A. P. (2020). Atuação da rede local na proteção de migrantes venezuelanos durante a pandemia de COVID-19 na Paraíba. *Anais do V SERPINF e III SENPINF*, (1), 1—13.
- Vaz, A. C. (2017). A crise venezuelana como fator de instabilidade regional. *Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Análise Estratégica*, 3(3), 1—7.

**About the authors:** *Pacífico Andrea Pacheco* — PhD (Social Sciences), Associate Professor, Vice-Head of the Graduate Programme of International Relations, Founding Coordinator of the Study and Research Centre on Environmentally Displaced Persons (NEPDA), Sergio Vieira de Mello Chair Coordinator, State University of Paraíba, Brazil; Full Research Collaborator, Graduate Programme of Comparative Studies on the Americas, University of Brasília, Brazil; Senior Research Associate, Refugee Law Initiative, University of London, United Kingdom; ORCID: 0000-0002-2744-7166; e-mail: [apacifico@servidor.uepb.edu.br](mailto:apacifico@servidor.uepb.edu.br)

*Da Costa Santos Johnatan* — PhD (History), Visiting Fellow, Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences; Researcher, Study and Research Centre on Environmentally Displaced Persons (NEPDA), State University of Paraíba, Brazil; Member, Peace Research, Conflict and Critical Security Studies (PCECS) Research Group, Brazil; Global Governance & Regional Partnerships Advisor, Global Governance and Sustainability Foundation (FOGGS), Belgium; ORCID: 0000-0002-7031-5361; e-mail: [johnsantos@inbox.ru](mailto:johnsantos@inbox.ru)

*Silva Sarah Fernanda Lemos* — PhD (Social Sciences), Researcher, Observatory of International Migration (OBMigra); ORCID: 0000-0002-6929-6597; e-mail: [sarah.f.lemos@hotmail.com](mailto:sarah.f.lemos@hotmail.com)

**Сведения об авторах:** *Пасифику Андреа Паиеку* — PhD (социальные науки), доцент, замглавы программы бакалавриата «Международные отношения», учредитель и координатор Центра исследований по вопросам лиц, перемещенных по экологическим причинам (NEPDA), главный координатор кафедры им. Сержиу Виейра де Меллу Государственного университета Параиба, Бразилия; штатный научный сотрудник программы бакалавриата «Сравнительные исследования Америк» Университета Бразилиа, Бразилия; старший научный сотрудник Инициативы по правам беженцев, Лондонский университет, Великобритания; ORCID: 0000-0002-2744-7166; e-mail: apacifico@servidor.uepb.edu.br

*Да Коста Сантос Джонатан* — кандидат исторических наук, приглашенный научный сотрудник Института Латинской Америки РАН; исследователь Центра исследований по вопросам лиц, перемещенных по экологическим причинам (NEPDA), Государственного университета Параиба, Бразилия; член Исследовательской группы по вопросам мира, конфликта и критической безопасности (PCECS), Бразилия; советник по глобальному управлению и региональным партнерствам Фонда глобального управления и устойчивости (FOGGS), Бельгия; ORCID: 0000-0002-7031-5361; e-mail: johnsantos@inbox.ru

*Сильва Сара Фернанда Лемос* — PhD (социальные науки), исследователь Обсерватории по международным миграциям (OBMigra); ORCID: 0000-0002-6929-6597; e-mail: sarah.f.leмос@hotmail.com



## ДВУСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ BILATERAL RELATIONS


DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-571-585

*Научная статья / Research article*

### Американо-мексиканские отношения в условиях ратификации соглашения ЮСМКА

И.А. Соков  

Волгоградский государственный университет, Волгоград, Российская Федерация

 sokov@volsu.ru

**Аннотация.** Рассмотрен вопрос американо-мексиканских отношений в условиях ратификации нового трехстороннего торгового соглашения между США, Мексикой и Канадой, заменяющего соглашение НАФТА и названного ЮСМКА (United States — Mexico — Canada Agreement, USMCA). С конца 2018 г. после подписания соглашения ЮСМКА и смены в результате проведенных всеобщих выборов президента Мексики американо-мексиканские отношения в течение 2019 г. развивались в непростых условиях политического противостояния, которое заключалось в давлении администрации президента США Д. Трампа и американского Конгресса на мексиканское правительство по включению в соглашение дополнительных условий, связанных с оплатой труда мексиканских рабочих, выполнением новых условий происхождения товара, введением таможенных пошлин на сталь и алюминий, оценкой стоимости фармацевтической продукции, повышением экологических стандартов, а также включением правительственных мер по приостановке транзитной иммиграции из стран Центральной Америки в США через мексиканскую территорию. Эти новации в двусторонних отношениях обуславливают актуальность данной статьи. Цель исследования заключается в оценке происшедших изменений в межгосударственном взаимодействии США и Мексики при обсуждении условий соглашения на стадии его ратификации и первых двух лет его применения всеми участниками. В качестве метода использовался сравнительный анализ текстов: промежуточных переговоров глав государств, торговых представителей, представителей МИД Мексики и Государственного департамента США, текстов выступлений парламентариев и материалов американских и мексиканских СМИ. Результатами исследования следует считать выделенные автором изменения в американо-мексиканских отношениях в период ратификации соглашения ЮСМКА и первых двух лет его применения, а также авторский прогноз этих отношений на ближайшее будущее. В заключении перечислены основные выводы в отношении развития американо-мексиканских отношений за период 2019—2021 гг. в условиях сформированных жестких торговых требований США по отношению к Мексике. Автор приходит к выводу, что США будут руководствоваться собственными интересами и могут недобросовестно выполнять некоторые условия соглашения ЮСМКА.

**Ключевые слова:** США, Мексика, соглашение ЮСМКА, Д. Трамп, А.М.Л. Обрадор, Дж. Байден, транзитная иммиграция, Зеленый курс

**Благодарности:** Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-014-00040 «Трансформация современной политики США в Западном полушарии: региональные последствия и роль глобальных акторов».

© Соков И.А., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License


<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

**Для цитирования:** Соков И. А. Американско-мексиканские отношения в условиях ратификации соглашения ЮСМКА // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 571—585. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-571-585>

## The United States — Mexico Relations in the Context of the USMCA Agreement Ratification

Илья А. Соков  

Volgograd State University, Volgograd, Russian Federation

 sokov@volsu.ru

**Abstract.** The research is devoted to the consideration of the US-Mexican relations in the context of ratification of a new trilateral US — Mexico — Canada trade agreement — USMCA, that replaced NAFTA. Since the end of 2018, after the signing of USMCA and the general elections of Mexican President, the US-Mexican relations during 2019 developed under challenging conditions of political confrontation, which consisted in the pressure of US president D. Trump Administration and the US Congress on the Mexican government to include additional conditions in the agreement, related to the Mexican workers' salary, new rules of origin for Mexican goods, customs duties on steel and aluminium, evaluation of the cost of pharmaceutical products, the increase in environmental standards, as well as the inclusion of government measures to stop transit migration from Central America to the USA through Mexican territory. These innovations in bilateral relations determine the relevance of this article. The purpose of the study is to assess the changes that have occurred in the bilateral relations while the states were discussing the terms of USMCA agreement and the first two years of its application. As a method, a comparative analysis of texts was used, including interim negotiations results between the heads of states, trade representatives, and the representatives of the Mexican Foreign Ministry and the US State Department, texts of speeches by parliamentarians, and materials from the American and Mexican media. The article highlights the changes in the US-Mexican relations during 2019—2021 after USMCA ratification, and provides the author's forecast of their development in the near future, considering the strict American trade requirements to Mexico that formed in the process. The author comes to the conclusion that the United States will be guided by its own interests and may unfairly fulfil some of the conditions of USMCA agreement.

**Key words:** USA, Mexico, USMCA, D. Trump, A.M.L. Obrador, J. Biden, transit immigration, border walls, Green New Deal

**Acknowledgements:** The reported article was funded by RFBR, project number 20-014-00040 “Transformation of U.S. Modern Policy in the Western Hemisphere: Regional Consequences and the Role of Global Actors”.

**For citation:** Sokov, I. A. (2022). The United States — Mexico relations in the context of the USMCA agreement ratification. *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 571—585. (In Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-571-585>

### Введение

Начиная с предвыборной кампании в президенты, Д. Трамп называл соглашение НАФТА худшей из торговых сделок, о которых когда-либо договаривались США, и обещал американцам заключить новый, более выгодный договор с Канадой и Мексикой. Такой подход к своим ближайшим партнерам в различных сферах взаимодействия исследователи из США называют «правым поворотом» в американской политической культуре XXI в. (Соков, 2018). Еще до начала

переговоров о пересмотре НАФТА Д. Трамп стал продвигать протекционистский режим в континентальной торговле (Lopez, 2017, p. 253), заявляя, что «протекционизм стал релевантным новым условиям» (Medina, 2021, p. 405).

Когда эти три североамериканские страны завершили продолжавшиеся 13 месяцев переговоры 30 сентября 2018 г. на встрече G20 в Буэнос-Айресе, их лидеры подписали соглашение, получившее название «Соединенные Штаты — Мексика — Канада» —

ЮСМКА (USMCA)<sup>1</sup>. Очень важно отметить, что не только из текста, но и из названия соглашения были исключены упоминания о свободной торговле (Blecker, 2021, p. 290).

Подписание этого договора Мексикой противоречило ее интересам по многим причинам.

Во-первых, Мексика не стремилась менять соглашение НАФТА, которое ее вполне устраивало. Мексиканский промышленный Север, фактически возникший в результате заключения этого договора, был основным источником доходов государственного бюджета. По состоянию на 2017 г. дефицит США в торговле с Мексикой составлял 70,95 млрд долл. США, или 90 % (Covarrubias, 2019, p. 89). Именно ежегодно растущий торговый дефицит США с Мексикой был основной причиной в стремлении американцев изменить НАФТА (Gomez Tovar & Ruiz Nápoles, 2021, p. 367).

Во-вторых, соглашение НАФТА позволяло Мексике надеяться на создание в будущем «прозрачных границ», подобных границе между США и Канадой, после значительного сокращения наркотрафика и коррупции в государственных органах<sup>2</sup>.

В-третьих, соглашение НАФТА могло способствовать «цивилизованному» решению проблемы нелегальной мексиканской иммиграции в США. Для этого достаточно было бы заключения дополнительного соглашения к нему о сезонной или временной работе мексиканцев на американской территории на легальных условиях.

В-четвертых, еще до подписания ЮСМКА США ввели против Мексики «устрашающие» пошлины, которые пообещали пересмотреть в процессе ратификации соглашения.

<sup>1</sup> Содержание, структуру и характеристику соглашения ЮСМКА см.: (Комкова, 2019).

<sup>2</sup> Идею НАФТА+ (или идею интегрированной Северной Америки) впервые выдвинул президент В. Фокс во время американо-мексиканского саммита в мексиканском городе Гванахуато в феврале 2001 г. как идею о целесообразности создания интегрированного Североамериканского сообщества с открытыми границами наподобие Европейского союза.

По свидетельству экспертов факультета экономики Национального Автономного Университета Мексики (Universidad Nacional Autónoma de México — UNAM), «концепция отношений между двумя странами, которая существовала до Трампа и признавалась значительной частью его администрации и Конгресса, была им отвергнута, и, оказав беспрецедентное давление на договор НАФТА, Соединенные Штаты заставили Мексику пересмотреть его, хотя к принятию ЮСМКА они в одностороннем порядке уже прекратили исполнять его» (Ruiz Nápoles, 2021, p. 285).

### Цель и методология исследования

На стадии 13-месячной подготовки соглашения ЮСМКА, заменяющего соглашение НАФТА, многие отечественные и зарубежные исследователи «питали надежды», что новый документ будет включать концепцию фритредерства, которая закладывалась в НАФТА, но эти надежды постепенно растаяли в период ратификации соглашения. В течение всего 2019 г. соглашение ЮСМКА дорабатывалось с включением в него новых, все более жестких требований со стороны США к Канаде и особенно к Мексике. Включение этих многочисленных требований привело к тому, что соглашение ЮСМКА стало больше похожим на преференциальное для Канады и Мексики и протекционистское для США. Автором выдвигается гипотеза, что процесс ратификации ЮСМКА изменил отношения между этими североамериканскими странами как в экономической, так и политической областях. Задача автора заключается в оценке происшедших на межгосударственном уровне между США и Мексикой изменений при обсуждении условий соглашения на стадии его ратификации.

В качестве метода исследования использовался сравнительный анализ различных текстов: промежуточных переговоров глав государств, торговых представителей, представителей МИД Мексики и Государственного департамента США, текстов выступлений парламентариев и материалов СМИ обеих стран.

## Процесс создания единого подхода к пониманию соглашения ЮСМКА на стадии его ратификации

### Новые требования в области регулирования трудовых отношений для Мексики

Само подписание соглашения ЮСМКА имеет пикантный оттенок: со стороны Мексики его подписал президент Э. Пенья Ньето в свой последний рабочий день. На следующий день, 1 декабря 2018 г., вновь избранный президент А.М. Лопес Обрадор еще только принимал присягу в Мехико. Надо полагать, что А.М.Л.О., как любят называть нового мексиканского президента американские СМИ, имел свой взгляд как на проведение мексиканской политики, так и на положение нелегальных мексиканских иммигрантов в США (López Obrador, 2018). Кроме того, как отмечают эксперты, «торопливое» подписание соглашения ЮСМКА было обусловлено также лоббистским давлением из Техаса, связанным с мексиканской энергетической реформой: целью было «заключить сделку до того, как Андрес Мануэль Лопес Обрадор победит на выборах, чтобы получить возможность ее заблокировать»<sup>3</sup>.

Вместе с тем имело место политическое давление президента США на Мексику по вопросам миграции беженцев из стран Центральной Америки, которое проявилось в процессе рассмотрения законопроекта ЮСМКА в Палате представителей (Соков, 2021, с. 252). Во-первых, Д. Трамп требовал от парламентариев дополнительные ассигнования на строительство пограничной стены вдоль границы с Мексикой, мотивируя это необходимостью обеспечения национальной безопасности. Во-вторых, он неоднократно упоминал, что Мексика заплатит за пограничный проект. В-третьих, он угрожал введением дополнительных таможенных пошлин в отношении мексиканских товаров в случае

непринятия мер со стороны Мексики по закрытию своих южных границ<sup>4</sup>. Д. Трамп вел свою войну на два фронта (с демократами в Конгрессе и мексиканцами по соглашению ЮСМКА), фактически действуя на грани остановки работы американского правительства (*shutdown*)<sup>5</sup>, которая могла произойти из-за нехватки бюджетных средств для выплаты заработной платы федеральным чиновникам.

По сообщению обозревателя Washington Post М. Герсона, президент создал «жульнический, выдуманный кризис» (*fraudulent, a made-up crisis*), разрешение которого, по замыслу Д. Трампа, должно обеспечиваться «американскими налоговыми долларами» (*U.S. tax dollars*)<sup>6</sup>. Как метко подметил периодический журнал National Catholic Reporter, «иммиграционная политика США теперь сводится к двойному выбору: деньги на стену, которая никогда не будет построена, или приостановка работы правительства»<sup>7</sup>.

Очевидно, что президент Д. Трамп, которому не откажешь в политическом чутье, просто использовал почти тридцатилетний тренд строительства американцами пограничной стены между США и Мексикой во время своего президентского срока (Косевич, 2019b, с. 40—41) сначала в период проведения промежуточных выборов в Конгресс, а затем в период ратификации соглашения ЮСМКА.

США оказывали давление не только по линиям изменения миграционной политики и введения новых условий в торговый договор ЮСМКА, но и в препятствовании проведению мексиканской энергетической реформы,

<sup>3</sup> McCarten J. With Trump's New Tariff Threats, New NAFTA Once Again Hangs in the Balance // CBC. May 31, 2019. URL: <https://www.cbc.ca/news/politics/trump-new-tariff-threatens-new-nafta-1.5158417> (accessed: 27.11.2021).

<sup>4</sup> Trump Seeks to Cut Foreign Aid to 3 Central American Nations // WSVN. March 30, 2019. URL: <https://wsvn.com/news/politics/trump-seeks-to-cut-foreign-aid-to-3-central-american-nations/> (accessed: 27.11.2021).

<sup>5</sup> Шатдаун (англ. shutdown) — приостановка работы правительства США. Поводом для остановки работы служит отсутствие бюджетных ассигнований для финансирования правительства.

<sup>6</sup> Trump's False Crisis Adds to Growing National Unease // National Catholic Reporter. February 1, 2019. URL: <https://www.ncronline.org/news/opinion/editorial-trumps-false-crisis-adds-growing-national-unease> (accessed: 27.11.2021).

<sup>7</sup> Ibid.



особенно в нефтедобывающем секторе, а также в препятствовании расширению туристического сервиса в США<sup>8</sup>. Эти изменения в американо-мексиканских отношениях вызывают обеспокоенность инвесторов: неслучайно Международный валютный фонд (МВФ) пересмотрел свой прогноз роста ВВП Мексики в сторону снижения почти на 1 % в 2019 г.<sup>9</sup>

Что касается требований США о проведении трудовой реформы в Мексике, то, по заявлению заместителя министра торговли Мексики Л.М. де ла Мора, правительство планирует введение нового трудового законодательства вне зависимости от того, будет или нет ратифицировано соглашение ЮСМКА. При этом она добавила, что если даже американские пошлины на сталь и алюминий не будут сняты, то «Мексика будет прекрасно чувствовать себя с текущей версией соглашения НАФТА, действие которого остается в силе»<sup>10</sup>.

Как видим, американские таможенные пошлины на мексиканские сталь и алюминий в начале 2019 г. стали средством давления на Мексику с тем, чтобы заставить мексиканское правительство поднять заработную плату рабочим на автосборочных заводах (макиладорас) до 16 долл. США в час<sup>11</sup>. Эта мера сдела-

ла бы заводы менее привлекательными для американских производителей и могла бы способствовать переносу производства автомобилей на территорию США. Здесь необходимо пояснить, что к 2017 г. Мексика стала третьей страной в мире после КНР и Индии по доходности автомобильной промышленности, что, прежде всего, следует связывать с существенной девальвацией мексиканского песо, ростом производительности труда, близостью основного рынка сбыта и успешной организацией логистики (Covarrubias, 2019, p. 111). Дивергенцию в области заработных плат в Мексике и США в условиях НАФТА специалисты связывают с отсутствием валютного союза между этими торговыми партнерами (Carbajal-De-Nova, 2019, p. 85).

Для усиления давления на Мексику в пересмотре «вредного» (*perjudiciales*) соглашения в США был использован прием лоббизма (Ramirez, 2019, pp. 132—133). 14 марта 2019 г. Американская федерация труда и Конгресс производственных профсоюзов (AFL — CIO) направили заявление в Конгресс о том, что американские профсоюзы выступают против ратификации ЮСМКА, пока мексиканское трудовое законодательство не будет принято правительством и Генеральным Конгрессом Мексиканских Соединенных Штатов (Congress of the Union)<sup>12</sup>.

Кроме того, президент Д. Трамп продолжал угрожать введением дополнительных экспортных пошлин на всю мексиканскую продукцию в размере 5 % с ежемесячным увеличением до 25 %, если мексиканское правительство не остановит поток беженцев из стран Центральной Америки через свою территорию, а также принятием мер вплоть до полного закрытия американо-мексиканской границы. Такой подход многие американские и мексиканские законодатели считают контрпродуктивным.

Во-первых, согласно международному гуманитарному праву, Мексика не имеет пра-

<sup>8</sup> Ciuriak D. From NAFTA to USMCA and the Evolution of US Trade Policy // C.D. Howe Institute. June 25, 2019. P. 2. URL: [https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research\\_papers/mixed/Verbatim-Ciuriak-2019-June%2025.pdf](https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/Verbatim-Ciuriak-2019-June%2025.pdf) (accessed: 27.11.2021).

<sup>9</sup> Marin D. Hard Struggle Ahead For Latin America and the Caribbean // Global Finance Magazine. March 14, 2019. URL: <https://www.gfmag.com/magazine/march-2019/hard-struggle-ahead-latin-america> (accessed: 27.11.2021).

<sup>10</sup> Blanchfield M. Mexico Pushing Labour Reform, Won't Ratify New NAFTA with U.S. Tariffs in Place // CBC. March 03, 2019. URL: <https://www.cbc.ca/news/politics/mexico-labour-reform-nafta-1.5040975> (accessed: 27.11.2021).

<sup>11</sup> Зарплата на мексиканских автосборочных заводах составляет в среднем около 2 долл. США в час. Ее поднятие в 8 раз увеличит стоимость автомобилей и снизит конкурентоспособность американских автомобилей на мировом рынке. См.: Dale D. NAFTA Talks Focus On Low Wages for Mexican Autoworkers // Toronto Star. May 11, 2018. URL: <https://www.thestar.com/news/world/2018/05/11/nafta-talks-focus-on-low-wages-for-mexican-autoworkers.html> (accessed: 27.11.2021).

<sup>12</sup> Noble B. AFL — CIO President: Trade Deal Will 'Suck Jobs' from U.S. // The Detroit News. June 19, 2019. URL: <https://www.detroitnews.com/story/business/2019/06/19/afl-cio-richard-trumka-trade-deal-canada-mexico-united-states-us/1490544001/> (accessed: 27.11.2021).

ва препятствовать перемещению беженцев через свою территорию в страну, назвавшую себя «страной иммигрантов» (Foerster, 2019, p. 36).

Во-вторых, большинство беженцев проходит на американскую территорию через официальные пункты пропуска.

В-третьих, американское иммиграционное законодательство должно рассматривать статус беженца независимо от того, легально или нелегально он перешел границу<sup>13</sup>.

В-четвертых, президент А.М. Лопес Обрадор и мексиканское правительство разработали ряд мер, направленных на расселение и обеспечение работой беженцев на территории южных штатов Мексики, подписав с США инвестиционный договор на сумму 35,6 млрд долл. США (Косевич, 2019а, с. 23—37).

В-пятых, угроза президента США о полном закрытии границы практически не осуществима, поскольку, согласно данным Торговой палаты США, американскую границу ежедневно пересекают товары из Мексики на сумму 1,7 млрд долл. США. Ее закрытие вызовет не только торговый коллапс в американских приграничных штатах, но и будет угрожать потерей 5 млн рабочих мест в США<sup>14</sup>.

На самом деле проблема латинской иммиграции (а не только нелегальной иммиграции) в США связана с безнадежным положением большинства населения в центрально-американских странах, отсутствием личной безопасности и экономической стабильности, давлением наркокурьеров, беззащитностью против местной коррупции и прошедшей двухлетней засухи. По данным Службы пограничного и таможенного контроля США, в марте 2019 г. в новом бюджетном году увеличение пересечения мигрантами мексиканской границы составило 300 % по сравнению

с прошлым годом, из них 60 % — это многодетные семьи<sup>15</sup>.

Губернатор штата Аризоны Д. Дюси заявил, что «общины Аризоны наводнены мигрантами, ищущими убежища, поскольку федеральные чиновники просто высаживают их в пограничных городах после того, как они были задержаны» (Foerster, 2019, p. 21). Мэр Юмы<sup>16</sup> Д. Николс объявил чрезвычайное положение и призвал федеральное правительство облегчить гуманитарный кризис, связанный с мигрантами<sup>17</sup>.

4 апреля 2019 г. президент Д. Трамп «отказался от своей угрозы закрыть границу США с Мексикой, заявив, что вместо этого он даст Мексике “годовое предупреждение”, чтобы остановить незаконную иммиграцию и контрабанду наркотиков, прежде чем, возможно, введет пошлины на автомобили»<sup>18</sup>.

Надо полагать, что это решение Д. Трампа связано с отчетом МВФ, который был представлен в конце марта 2019 г. В нем эксперты указали, что правила происхождения товаров и трудовых условий, включенные в ЮСМКА, приведут к снижению производства транспортных средств во всех трех странах. Администрация президента США не согласилась с выводами, приведенными в отчете МВФ, заявив, что включение указанных условий необходимо уже потому, что «Мексика все чаще используется в качестве платформы азиатскими и немецкими автопроиз-

<sup>13</sup> Trump Seeks to Cut Foreign Aid to 3 Central American Nations // WSVN. March 30, 2019. URL: <https://wsvn.com/news/politics/trump-seeks-to-cut-foreign-aid-to-3-central-american-nations/> (accessed: 27.11.2021).

<sup>14</sup> Сколько США импортируют из Мексики? // Финансовая энциклопедия. 07.05.2021. URL: <https://nesakonk.ru/how-much-does-us-import-mexico-gm-f/> (дата обращения: 27.11.2021).

<sup>15</sup> Noriega R.F. Treating the Root Causes of Illegal Immigration: US Programs and Partnerships in Central America // American Enterprise Institute. April 10, 2019. URL: <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2019/04/Noriega-HFAC-Central-America-Testimony-04-10-19-.pdf> (accessed: 27.11.2021).

<sup>16</sup> Юма — город на крайнем юго-западе штата Аризона, США. Административный центр округа Юма. Дата основания: 1888 г. Население: 95 548 чел. (1 января 2020 г.)

<sup>17</sup> Zwirz E. Yuma, Arizona Mayor Declares Emergency Over Migrant Situation // Fox News. April 16, 2019. URL: <https://www.foxnews.com/us/arizona-mayor-emergency-migrants> (accessed: 27.11.2021).

<sup>18</sup> Trump Gives Mexico a ‘One-Year Warning’ with Threat of Border Closure and Tariffs // The Western Journal. April 4, 2019. URL: <https://www.westernjournal.com/trump-walks-back-border-shutdown-threat-gives-mexico-one-year-warning/> (accessed: 27.11.2021).

водителями, многие из которых имеют свои собственные соглашения о свободной торговле с Мексикой, чтобы обслуживать американский рынок часто автомобилями, собранными в Мексике, но с многочисленными запчастями, произведенными за пределами Северной Америки»<sup>19</sup>.

22 апреля 2019 г. нижняя палата мексиканского парламента передала пакет предложений по трудовой реформе в верхнюю палату, у которой остался срок до 30 апреля — окончания весенней сессии. Н. Гомес Уррутия, председатель комитета по трудовым вопросам мексиканского Сената, заявил, что «пакет реформ гарантирует работникам тайное голосование на выборах руководства и при утверждении профсоюзных контрактов. Критики утверждают, что нынешняя система в Мексике позволяет компаниям фальсифицировать выборы и приводить к должностям профсоюзных лидеров труда, обязанных компании, а не рабочим»<sup>20</sup>.

Несмотря на то, что к 30 апреля 2019 г. Мексика приняла новое трудовое законодательство, Палата представителей выдвинула новые требования для принятия законопроекта о ЮСМКА. Лидер демократического меньшинства в Сенате Ч. Шумер после встречи с Д. Трампом заявил репортерам, что Конгресс ожидает от Мексики «более соответствующего трудового иммунитета, мер фармацевтического обеспечения и защиты окружающей среды»<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> USMCA Estimated to Support 76,000 Additional American Auto Jobs, Billions in New Auto Manufacturing Investments // Office of the United States Trade Representative. April 18, 2019. URL: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/april/usmca-estimated-support-76000> (accessed: 27.11.2021).

<sup>20</sup> Mexican Labor Laws on Track to Change Radically // Pulse News Mexico. December 10, 2019. URL: <https://pulsenewsmexico.com/2019/12/10/mexican-labor-laws-on-track-to-change-radically/> (accessed: 27.11.2021).

<sup>21</sup> Casella M. Democrats Threaten to Block Trump's Mexico — Canada Trade Deal // Politico. April 30, 2019. URL: <https://www.politico.com/story/2019/04/30/democrats-trump-mexico-canada-trade-deal-1397476> (accessed: 27.11.2021).

### **Угроза введения пошлин США по соглашению ЮСМКА за миграцию латиноамериканцев**

17 мая 2019 г. администрация Д. Трампа решила отменить пошлины на сталь и алюминий, введенные против Мексики и Канады. Это произошло после семидневных трехсторонних переговоров. При этом представители Мексики и Канады заверили США в том, что ЮСМКА будет ратифицировано в июне.

20 мая 2019 г. Мексика и Канада одновременно объявили, что снимают повышенные пошлины в торговле с США, введенные в ответ на американские. Однако «ратификация соглашения ЮСМКА по-прежнему сталкивается с другими препятствиями в Конгрессе. Спикер Палаты представителей Нэнси Пелоси, демократ от штата Калифорния, выступая, отметила, что «соглашение должно быть пересмотрено, чтобы создать более эффективные механизмы принуждения для его выполнения». Мексика и Канада выступают против пересмотра условий соглашения»<sup>22</sup>.

Демократы Палаты представителей Конгресса США хотели бы видеть не только новое мексиканское трудовое законодательство, но и новые подходы в разрешении трудовых споров, обеспечивающих в первую очередь сохранение часовой ставки заработной платы для мексиканских рабочих не ниже 16 долл. США в час. Поэтому слушания по ратификации ЮСМКА были вновь отложены. На следующий день, 29 мая, глава штаба вице-президента М. Шорт заявил, что правительство имеет достаточно голосов, чтобы ратифицировать соглашение, но демократы из политических соображений не позволят Д. Трампу одержать быструю торговую победу, поэтому затягивают слушания»<sup>23</sup>. Главной

<sup>22</sup> Breuninger K. Pelosi Says Democrats Are 'Making Progress' on the USMCA // CNBC. October 2, 2019. URL: <https://www.cnbc.com/2019/10/02/pelosi-says-democrats-are-making-progress-on-the-usmca.html> (accessed: 27.11.2021).

<sup>23</sup> Tausche K. White House Is Likely to Send USMCA Trade Deal to Congress after Sept. 1, Sources Say // CNBC. July 10, 2019. URL: <https://www.cnbc.com/2019/07/10/trump-white-house-likely-to-send-usmca-trade-deal-to-congress-after-sept-1.html> (accessed: 27.11.2021).

политической фигурой в этом процессе противостояния была спикер Палаты Н. Пелоси.

Необходимо также отметить, что и сам Д. Трамп проявил непоследовательность в своих высказываниях. Несмотря на то, что мексиканский президент А.М. Лопес Обрадор внес законопроект в нижнюю палату 30 мая, 31 мая Д. Трамп выступил с угрозами в адрес Мексики о вводе повышенных пошлин в случае, если массовая иммиграция в Соединенные Штаты не будет остановлена<sup>24</sup>.

Эксперты в связи с этим отметили, что, «угрожая Мексике пошлинами в отношении нелегальных иммигрантов, пересекающих границу, президент Д. Трамп объединил торговлю с иммиграцией — две вещи, которые не связаны между собой. Инвесторы теперь могут справедливо задаться вопросом, где еще торговля может быть использована в качестве оружия. Эта неопределенность не сулит экономике ничего хорошего»<sup>25</sup>.

Кроме того, президент, угрожая Мексике пошлинами в 5 % на мексиканские товары стоимостью 360 млрд долл. США с 10 июня и пошлинами в 25 % к октябрю<sup>26</sup>, действовал вопреки пожеланиям своего торгового представителя Р. Лайтхайзера, который работал в тесном сотрудничестве со спикером Палаты представителей Н. Пелоси и смог достичь определенных успехов в вопросе ратификации ЮСМКА до начала августа, времени ухода парламентариев на летние каникулы. Реакция спикера Палаты Н. Пелоси на заяв-

<sup>24</sup> Lee Y. N. Trump May 'End Up Torpedoing' the New NAFTA after Threatening Mexico with a Costly Tariff // CNBC. May 31, 2019. URL: <https://www.cnbc.com/2019/05/31/trump-jeopardizes-usmca-by-threatening-mexico-with-tariff-experts.html> (accessed: 27.11.2021).

<sup>25</sup> In Our Opinion: Tariffs for Mexico? Blame Congress // Deseret News. May 31, 2019. URL: <https://www.deseret.com/2019/6/3/20674647/in-our-opinion-tariffs-for-mexico-blame-congress> (accessed: 27.11.2021).

<sup>26</sup> Это были угрозы двойного назначения: для президента Мексики и демократов Палаты представителей, потому что они сопровождались указанием на необходимость применения президентом Закона о международных чрезвычайных экономических полномочиях (*International Emergency Economic Powers Act* — ИЕЕРА), применение которого является первым шагом для введения чрезвычайного положения в стране, дающего президенту неограниченные полномочия.

ления Д. Трампа была особенно жесткой: «Это был „не позитивный шаг“, и он указывает на отсутствие знаний со стороны Администрации о политике и процессе принятия торгового соглашения»<sup>27</sup>. Следует отметить, что в это же время в Торговой палате США рассматривалась возможность подачи судебного иска, чтобы заблокировать пошлины в отношении мексиканских товаров в случае, если они были бы введены президентом США Д. Трампом<sup>28</sup>.

В этих условиях президент Мексики А.М. Лопес Обрадор направил в Вашингтон делегацию во главе с министром иностранных дел М. Эбрардом, которая должна была встретиться с госсекретарем США М. Помпео, чтобы обсудить пошлины<sup>29</sup>. На угрозы президента США о введении таможенных пошлин А.М. Лопес Обрадор ответил, что Мексика «делает свою работу», однако перекрыть 100-тысячный поток беженцев, направляющихся в США из стран Центральной Америки, она не в состоянии<sup>30</sup>.

Как отмечают американские эксперты, постоянные угрозы Д. Трампа в отношении Мексики подрывали американо-мексиканские отношения, которые с таким большим трудом выстраивались на протяжении последних 30 лет, в том числе и в рамках соглашения

<sup>27</sup> McCarten J. With Trump's New Tariff Threats, New NAFTA Once Again Hangs in the Balance // CBC. May 31, 2019. URL: <https://www.cbc.ca/news/politics/trump-new-tariff-threatens-new-nafta-1.5158417> (accessed: 27.11.2021).

<sup>28</sup> Nazario D., Damicog J.G., Panaligan R.G. Mexican President Says Confident That US Will Negotiate on Tariffs // Manila Bulletin. June 2, 2019. URL: <https://mb.com.ph/2019/06/02/mexican-president-says-confident-that-us-will-negotiate-on-tariffs/> (accessed: 27.11.2021).

<sup>29</sup> Цель этой встречи, как стало известно позже из дипломатических источников, состояла в том, чтобы внести неофициальное предложение для Мексики о заключении договора с США о беженцах из стран третьего мира, которые должны сначала регистрироваться в Мексике. Подобный договор существует между Канадой и США.

<sup>30</sup> Mexican President Obrador Urges Friendship & Dialogue with US under Looming Tariff Threat // Russia Today. June 3, 2019. URL: <https://www.rt.com/usa/460986-obrador-urges-friendship-tariff-threat/> (accessed: 27.11.2021).

НАФТА. На протяжении 150-летней истории взаимоотношений между этими государствами в Мексике были широко распространены антиамериканские настроения, сама она «угнеталась ее своевольным, империалистическим соседом... но, начиная с 1990-х гг., благодаря осторожным усилиям лидеров с обеих сторон границы эта ситуация изменилась, пока не пришел Дональд Трамп»<sup>31</sup>. Однако и в «век Трампа» невозможно было представить, что Североамериканское соглашение о свободной торговле прекратит действовать (Brands, 2017, p. 13).

В это же время в Мексике к власти пришел «левый» президент, готовый со своей командой заняться нерешенными внутренними проблемами и считающий США лучшим другом Мексики. Между тем Д. Трамп из-за своих политических амбиций, связанных с предстоящими президентскими выборами в США, вел торговые переговоры с этой страной в оскорбительном тоне, который напомнил мексиканцам времена развития двусторонних отношений до заключения соглашения НАФТА. Политические обозреватели напоминают, что США импортируют из Мексики 40 % товаров, а экономики двух стран переплетены больше, чем с любой другой страной, включая Китай и Канаду<sup>32</sup>. Более того, «введение пошлин с отменой финансовой помощи Центральноамериканским странам будет производить эффект, приводящий к обратным результатам и увеличению миграционных потоков»<sup>33</sup>.

Американских экспертов волнует и другой аспект торговых угроз Д. Трампа. В

отношениях с Канадой и Мексикой, ближайшими партнерами США, он создал модель нетерпимых отношений, которые он намеревался распространить и на другие страны. В связи с этим Э. Олден, эксперт по торговле в Совете по международным отношениям, рекомендует понять главный вопрос: «Если Конгресс позволит Трампу выйти сухим из воды, он будет свободен ввести пошлины в отношении любой страны в любое время по любой причине, которую он придумает. Конституционная власть конгресса над торговлей будет совершенно отсутствовать»<sup>34</sup>. Понимая это, 5 июня 2019 г. сенаторы-республиканцы объявили жесткую оппозицию введению Д. Трампом пошлин в отношении Мексики. В то время как президент США находился с визитом в Лондоне, позиция сенаторов была выражена представителям Администрации на продолжительном обеде за закрытыми дверями в Капитолии. Сенаторы предупредили, что они отклонят любые пошлины в отношении Мексики, как они поступили ранее по вопросу выделения финансирования на строительство пограничной стены. Причем их настрой был настолько серьезным, что они готовы были преодолеть президентское вето<sup>35</sup>.

19 июня 2019 г. мексиканский Сенат одобрил соглашение ЮСМКА: 114 голосов было подано «за», 4 — «против», 3 — воздержались (Ramirez, 2019, p. 134).

### **Политический контекст ратификации соглашения ЮСМКА**

В это время министр иностранных дел Канады Х. Фриленд, посетившая Вашингтон, указала, что демократы Палаты представителей не готовы передать соглашение ЮСМКА на рассмотрение в Сенат, в связи с чем она заявила, что «Канада будет работать

<sup>31</sup> Zakaria F. Trump Is Destroying Three Decades of Hard Work with Mexico // Washington Post. June 9, 2019. URL: [https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trump-is-destroying-three-decades-of-hard-work-with-mexico/2019/06/06/9e3f00d4-8898-11e9-a870-b9c411dc4312\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trump-is-destroying-three-decades-of-hard-work-with-mexico/2019/06/06/9e3f00d4-8898-11e9-a870-b9c411dc4312_story.html) (accessed: 27.11.2021).

<sup>32</sup> Мексика — Экспорт в США // TradingEconomics. 2021. URL: <https://ru.tradingeconomics.com/mexico/exports> (accessed: 27.11.2021).

<sup>33</sup> Alper A., Daniel F.J. Mexico Draws Red Line on Asylum Ahead of Talks about Trump's Tariffs // The Globe and Mail. June 3, 2019. URL: <https://www.theglobeandmail.com/business/international-business/latin-american-business/article-mexican-officials-in-washington-to-discuss-migration-as-us-tariffs/> (accessed: 27.11.2021).

<sup>34</sup> Robert Samuelson: The Nastiness of Trump's Mexico Tariffs // Sun Journal. June 8, 2019. URL: <https://www.sunjournal.com/2019/06/08/robert-samuelson-the-nastiness-of-trumps-mexico-tariffs/> (accessed: 27.11.2021).

<sup>35</sup> Palmer D. GOP Senators Warn Trump's Mexico Tariffs Could Blow up Trade Deal // Politico. May 31, 2019. URL: <https://www.politico.com/story/2019/05/31/trump-mexico-tariffs-trade-deal-1494055> (accessed: 27.11.2021).

“в тандеме” с США по выработке окончательного варианта исторического торгового соглашения... Мы движемся не слишком быстро, не слишком медленно»<sup>36</sup>.

25 июня 2019 г. демократы Палаты представителей сняли свое требование о полном пересмотре соглашения ЮСМКА и допустили, что оно может быть исправлено дополнительными соглашениями, тем более они вспомнили, что подобный прецедент уже был<sup>37</sup>. Для этого была создана рабочая группа из парламентариев под руководством спикера Палаты представителей Н. Пелоси, которая стала встречаться с представителями аппарата американского торгового представителя Р. Лайтхайзера, чтобы более четко прописать вопрос реализации соглашения и в связи с этим сделать некоторые изменения в тексте. Однако никто даже не задумался, что в этом случае Мексике придется второй раз принять текст соглашения ЮСМКА в парламенте.

При этом в Мексике не знали, когда же будут готовы американские поправки в соглашение ЮСМКА, так как в сентябре 2019 г. Палата представителей США занялась, по их мнению, более важным делом — вопросом импичмента президента Д. Трампа.

Торможение вопроса ратификации ЮСМКА в Конгрессе, безусловно, отразилось на экономике Мексики и популярности ее недавно избранного лидера А.М. Лопеса Обрадора. Он и его партия обещали мексиканскому народу экономический рост в 4 % ежегодно<sup>38</sup>, но прошедшее с того момента время

<sup>36</sup> House of Commons Hansard #431 of the 42nd Parliament, 1st Session. Debates of June 11th, 2019 // Openparliament.ca. June 11, 2019. URL: <https://openparliament.ca/debates/2019/6/11/chrystia-freeland-1/> (accessed: 27.11.2021).

<sup>37</sup> В 2007 г. при заключении соглашения о свободной торговле между США и Колумбией (*U.S. — Colombia Free Trade Agreement*) американский Конгресс не успел рассмотреть документ. Преемник Дж. Буша-мл. Б. Обама получил измененную доработанную версию, Колумбия согласилась принять дополнительный закон, чтобы ее ратифицированное соглашение соответствовало принятому американскому акту.

<sup>38</sup> См.: Martin E. AMLO's 4% Mexico Growth Goal Looks Ever More Unreachable // Bloomberg. April 2, 2019. URL: <https://www.bloombergquint.com/business/amlo-s-4-percent-mexico-growth-goal-looks-ever-more-unreachable> (accessed: 27.11.2021); Graham D. Mexico's

показывает, что эта цель не будет достигнута<sup>39</sup>. Большую часть своего времени мексиканское правительство посвящало вопросам перемещения беженцев из стран Центральной Америки и борьбе с наркокартелями. В июне 2019 г. американский банк Меррилл Линч оценил (по данным агентства Reuters) рост мексиканской экономики всего лишь в 0,1 %, а во втором полугодии указал на ее сокращение<sup>40</sup>. На фоне этих новостей А.М. Лопес Обрадор вполнину сократил свою зарплату и продал президентский самолет<sup>41</sup>.

В этих условиях для Мексики огромное значение имела ратификация всеми странами соглашения ЮСМКА. Продолжающаяся неопределенность с этим соглашением создавала призрачные перспективы для мексиканской экономики. Эксперты указывали, что если ЮСМКА не станет законом в 2019 г., то в 2020 г. Мексику ожидает технический спад<sup>42</sup>.

Демократы и их союзники в Конгрессе также полагали, что трудности с заключением соглашения подрывают реформы рынка труда в Мексике. В течение месяца после того, как ЮСМКА стала законом, более 100 исков были поданы в мексиканские судебные органы по поводу его нарушения. Кроме того, в Мексике остановились реформы судопроизводства, и демократы в Конгрессе выражали опасения, что все реформы могут полностью

Economy Shrinks for First Time in 10 Years, in Blow to President // Reuters. January 30, 2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-mexico-economy-gdp-idUSKBN1ZT1OJ> (accessed: 27.11.2021).

<sup>39</sup> С учетом других глобальных факторов — пандемии коронавируса и падения нефтяных цен — эта цель становится недостижимой.

<sup>40</sup> Graham D. Mexico's Economy Shrinks for First Time in 10 Years, in Blow to President // Reuters. January 30, 2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-mexico-economy-gdp-idUSKBN1ZT1OJ> (accessed: 27.11.2021).

<sup>41</sup> Персоны: Лопес Обрадор. Президент Мексики, политик // Свободная пресса. URL: <https://svpressa.ru/persons/lopes-obrador/> (дата обращения: 27.11.2021).

<sup>42</sup> Gomez C. Five Reasons to Oppose the Now-introduced USMCA Implementation Act // The New American. December 17, 2019. URL: <https://thenewamerican.com/five-reasons-to-oppose-the-now-introduced-usmca-implementation-act/> (accessed: 27.11.2021).

прекратиться после ратификации ЮСМКА<sup>43</sup>. 17 октября 2019 г. президент Мексики А.М. Лопес Обрадор в письме на имя председателя бюджетного комитета Конгресса Р. Нила заверил его в том, что реформы ведутся, а их реализация будет завершена через 4 года<sup>44</sup>.

9 декабря 2019 г. министр иностранных дел Мексики М. Эбрард сделал заявление, что его страна не может принять условия ЮСМКА по стали и алюминию. Такое решение он мотивировал тем, что сталь поставляется из Бразилии, Японии и Германии, с которыми Мехико связано договорными отношениями. Поэтому условие использования 70 % стали североамериканских производителей Мехико может реализовать только через 5 лет. Что касается алюминия, то в стране вообще нет ресурсов для его производства. Это заявление М. Эбрарда было сделано спустя несколько дней после того, как А.М. Лопес Обрадор отверг предложение США о присутствии американских наблюдателей на мексиканских производствах в целях наблюдения за соблюдением трудового законодательства<sup>45</sup>.

Очевидно, что Мексика стала оказывать дипломатическое давление, осознавая, что в Соединенных Штатах разрастается внутриполитический кризис, связанный с импичментом Д. Трампа, а на слушания в Конгрессе по вопросу ратификации ЮСМКА в 2019 г. просто не остается времени. Тем временем Палата представителей США спешно (вопросы климата и экологии вообще не обсуждались) 19 декабря 2019 г. передала соглашение ЮСМКА в Сенат (Trump Administration

Continues Trade Negotiations..., 2020, p. 142). При этом «спикер Палаты представителей Нэнси Пелоси признала, что это торговое соглашение «намного лучше, чем НАФТА», и «бесконечно лучше, чем то, что изначально было предложено администрацией»<sup>46</sup>. Между тем Соглашение продолжало включать популистско-националистическое и протекционистское содержание, что отмечалось независимыми экспертами (Wojczewski, 2020, p. 293).

4 февраля 2020 г. в третьем ежегодном послании Д. Трамп отметил «тему реформирования НАФТА, где сообщил, что за шесть дней до своего выступления он подписал соглашение о замене НАФТА на USMCA» (Нелин, 2021, с. 240). Канада последней из трех стран ратифицировала ЮСМКА 13 марта 2020 г., и после взаимного уведомления каждым из правительств, что они готовы к реализации соглашения на национальном уровне, оно вступило в силу 1 июля 2020 г.

### **Первые результаты реализации ЮСМКА в 2020—2021 гг.**

Начавшаяся в 2020 г. пандемия COVID-19 внесла значительные коррективы не только в реализацию соглашения ЮСМКА, но и в межгосударственное взаимодействие США и Мексики по многим направлениям сотрудничества, значительно изменив подходы в вопросах здравоохранения, миграции, создания рабочих мест, социальной поддержки населения и многое другое.

2020 г. закончился снижением показателей в американо-мексиканской торговле. Общий экспорт Мексики в США снизился на 7,8 %, а импорт из США — на 18,4 % по сравнению с 2019 г. (Cota, 2021, p. 381, 383). Общий торговый оборот снизился на 13,48 % за пандемийный 2020 г. (Cota, 2021, p. 381). Действительно, пандемия COVID-19 усилила тенденции антиглобализации (Curran & Eckhardt, 2020, p. 614). Новые правила проис-

<sup>43</sup> Oré D. Critics Warn Sweeping Mexican Judicial Reform Threatens Human Rights // Reuters. January 23, 2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-mexico-reform-judicial-idUSKBN1ZM2ZD> (accessed: 27.11.2021).

<sup>44</sup> Esposito A. Mexico's President Vows Wage Growth, Labor Reform Funding in Push for Trade Deal // Reuters. October 17, 2019. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-mexico-idUSKBN1WW2T2> (accessed: 27.11.2021).

<sup>45</sup> Mexico Rejects US Trade Deal Proposals on Steel, Aluminum // Manila Bulletin. December 9, 2019. URL: <https://mb.com.ph/2019/12/09/mexico-rejects-us-trade-deal-proposals-on-steel-aluminum/> (accessed: 27.11.2021).

<sup>46</sup> McGhee White K. Klobuchar Is Right about the USMCA: It's a Win for Both Democrats and Republicans // Washington Examiner. December 19, 2019. URL: <https://m.washingtonexaminer.com/opinion/amy-klobuchar-is-right-about-the-usmca-its-a-win-for-both-democrats-and-republicans> (accessed: 27.11.2021).

хождения (*Rules of origin* — ROO) в автопромышленности, включенные в соглашение ЮСМКА, значительно снизили конкурентоспособность автомобилей, произведенных в Мексике, на американском рынке. К концу 2020 г. Мексика запросила у США «альтернативный переходный режим» (Medina, 2021, p. 424). При этом следует отметить, что в этом же году мексиканские компании получили не меньше, а намного больше прямых иностранных инвестиций в размере 21,7 млрд долл. США (Blecker, 2021, p. 305). Поэтому понятно, что первые выводы о действенности соглашения ЮСМКА за 2020 г. были малоутешительны для всех участников соглашения.

2021 г., ставший вторым годом пандемии, внес свои коррективы в реализацию соглашения ЮСМКА.

Во-первых, стало ясно, что цели, которые ставила администрация Д. Трампа в торговых отношениях с Мексикой, не достигнуты: США не удалось добиться увеличения количества рабочих мест на своей территории, а мексиканцы у себя не увидели массового бегства иностранных компаний (Blecker, 2021, p. 306). В то же время цели, поставленные правительством Л. Обрадора при подписании соглашения ЮСМКА в обеспечении высоких темпов роста ВВП, также не были достигнуты, потому что «двухскоростная природа мексиканской экономики» (высоко-технологичного производства с растущей заработной платой в северных и центральных штатах страны и аграрного Юга) в целом не претерпела существенных изменений (Escaith, 2021, p. 34).

Во-вторых, возвращение США в Парижское соглашение по климату 2015 г. и разработка «Зеленого нового курса» (*Green New Deal* — GND) администрацией президента Дж. Байдена осложнило реализацию соглашения ЮСМКА в рамках достигнутых тремя странами договоренностей (Голуб, Шенин, 2022. с. 7—8).

В американском бюджете на 2022 г. из 1,75 трлн долл. США 555 млрд долл. США заложено на реализацию «Зеленого курса» (MacArthur et al., 2020, pp. 2—3). Канаду и Мексику беспокоит установленный президентом Дж. Байденом налоговый вычет в сумме

7,5 тыс. долл. США из подоходного налога физических лиц, купивших электромобиль, произведенный в США<sup>47</sup>. Число ежегодно продаваемых электромобилей в США к 2030 г. возрастет до 1 млн единиц (Fang, 2021, p. 169).

18 ноября 2021 г. для решения этого вопроса был созван «саммит трех амигос», который был прерван в период президентства Д. Трампа. А.М. Лопес Обрадор и Дж. Трюдо на этом саммите объяснили президенту США, что такое решение является преференциальным, противоречит соглашению ЮСМКА и ставит их национальную автопромышленность в неконкурентные условия. Дж. Байден успокоил обоих президентов тем, что законопроект «Акт о лучшем плане по восстановлению» (*Build Back Better Act*) пока в Конгрессе не рассматривался, а при его рассмотрении пожелания партнеров будут учтены<sup>48</sup>. В феврале 2022 г. Палата представителей США проголосовала («за» — 220, «против» — 213 голосов) за законопроект по бюджету в размере 1,9 трлн долл. США, который включает формулировку о предложении потенциальным покупателям налоговой скидки на электромобили до 12,5 тыс. долл. США<sup>49</sup>. Хотя законопроект и не был принят, настойчивое его продвижение администрацией Дж. Байдена и демократами-конгрессменами говорит о том, что американцы не будут следовать букве соглашения ЮСМКА в части соблюдения интересов своих партнеров, а будут придерживаться экономических интересов США.

<sup>47</sup> Bade G., Blatchford A. Biden's Made-In-America Push Raises Trade Tensions at Meeting with Canada, Mexico // Politico. November 18, 2021. URL: <https://www.politico.com/news/2021/11/18/joe-biden-made-in-america-tensions-canada-mexico-522868> (accessed: 27.01.2022).

<sup>48</sup> McCarten J. Trudeau Calls Three Amigos Summit 'Extremely Effective,' But Biden Unmoved on EVs // CTV News. November 18, 2021. URL: <https://www.ctvnews.ca/politics/trudeau-calls-three-amigos-summit-extremely-effective-but-biden-unmoved-on-evs-1.5671642> (accessed: 26.06.2022).

<sup>49</sup> Cochrane C., Weisman J. House Narrowly Passes Biden's Social Safety Net and Climate Bill // The New York Times. November 19, 2021. URL: <https://www.nytimes.com/2021/11/19/us/politics/house-passes-reconciliation-bill.html> (accessed: 26.06.2022).



## Результаты и выводы

Анализ американо-мексиканских отношений в период ратификации соглашения ЮСМКА в 2019 г. и первых двух лет его применения после вступления в силу (2020—2021 гг.) позволил выявить и уточнить новую модель взаимоотношений, которую продвигали Соединенные Штаты в отношении своего ключевого торгового партнера. Данная модель предполагает давление на своего североамериканского партнера с тем, чтобы обеспечить себе максимальные преимущества в новой торговой сделке, заменившей соглашение НАФТА. Отличительной особенностью этого давления было выдвигание не только торговых, но и политических требований — по ограничению миграционных перемещений беженцев через территорию Мексики на территорию США. Причем ни президент Д. Трамп, ни его преемник Дж. Байден не желали учитывать национальные особенности политической культуры в Мексике, сложившиеся характерные черты, традиции и ценности, которые не позволяли новому левому правительству президента А.М. Лопеса Обрадора сразу же провести необходимые многочисленные реформы практически во всех сферах общественной жизни. Кроме того, США не хотели учитывать сложившиеся внешнеэкономические связи Мексики, установившиеся за 30 лет существования НАФТА, которые невозможно было изменить за короткий промежуток времени, не усугубив экономическое положение в стране.

В результате Мексика получила кабальный торговый договор с различными оговорками о праве США вводить штрафные пошлины и квоты. Вряд ли можно считать соглашение ЮСМКА моделью для других торговых договоров, как это неоднократно подчеркивали американцы. Такие акторы, как Китай, ЕС или Великобритания, не позволят так обращаться с собой.

Однако, несмотря на это, США не достигли желаемой цели — изменить баланс американо-мексиканской торговли в свою пользу. В 2020 г. даже в условиях пандемии COVID-19 снижение мексиканского экспорта

в США было в 2,3 раза меньше, чем снижение объема экспорта США в Мексику.

В 2021 г. США предприняли новое давление на Мексику, приняв «Зеленый новый курс», а в его рамках пытаясь стимулировать рынок в сфере производства электромобилей, что повлекло за собой несоблюдение договоренностей, установленных соглашением ЮСМКА. Решение о принятии налогового кредита для покупателей электромобилей, произведенных в США, стало равноценным установлению торговой пошлины на мексиканские автомобили с двигателями внутреннего сгорания в размере 30—34 %. В начале 2022 г. Конгрессом был принят бюджет в размере 1,9 трлн долл. США с включением более 500 млрд долл. США на выполнение программы «Зеленого нового курса» без учета интересов мексиканских автопроизводителей.

Исследование американо-мексиканских отношений в условиях ратификации соглашения ЮСМКА и первых двух лет его применения после вступления в силу (2020—2021 гг.) позволяет сделать следующие выводы.

1. Отношения между США и Мексикой в течение всего исследуемого периода находились в глубоком кризисе по причине наличия как торговых, так и политических разногласий.

2. Президент Д. Трамп, как и весь американский истеблишмент, не считаясь с национальными чертами, политическими традициями и ценностями мексиканцев, оказал грубое давление на мексиканское правительство в целях досрочной ратификации соглашения в июне 2019 г., а также последующего изменения соглашения в свою пользу в декабре 2019 г.

3. Мексиканский президент А.М. Лопес Обрадор из-за американского давления был вынужден проводить неподготовленные трудовые реформы, реформу мексиканского судопроизводства и социально-политическую реформу в соответствии со своими предвыборными обещаниями.

4. Преемник Д. Трампа на посту президента США Дж. Байден, несмотря на отмену большинства исполнительных указов своего

предшественника, фактически продолжил его дискриминационную политику по отношению к своему латиноамериканскому партнеру — Мексике — по различным направлениям сотрудничества.

5. Итоги американо-мексиканских отношений за исследуемый период позволяют прогнозировать углубление политико-экономического кризиса в отношениях США и Мексики в ближайшей перспективе.

Поступила в редакцию / Received: 18.03.2020  
Доработана после рецензирования / Revised: 01.03.2022  
Принята к публикации / Accepted: 27.06.2022

### Библиографический список / References

- Голуб Ю. Г., Шенин С. Ю. Администрация Байдена и проблемы «зеленого транзита // *Мировая экономика и международные отношения*. 2022. Т. 66, № 2. С. 5—14. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2022-66-2-5-14> [Golub, Y. G., & Shenin, S. Y. (2022). Biden's administration and "green transition" problems. *World Economy and International Relations*, 66(2), 5—14. (In Russian). <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2022-66-2-5-14>]
- Комкова Е. Г. ЮСМКА вместо НАФТА // *Мировая экономика и международные отношения*. 2019. Т. 63, № 4. С. 50—58. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-4-50-58> [Komkova, E. G. (2019). USMCA instead of NAFTA. *World Economy and International Relations*, 63(4), 50—58. (In Russian). <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-4-50-58>]
- Косевич Е. Ю. Новые ориентиры внешней политики Мексики // *Латинская Америка*. 2019а. № 9. С. 23—37. <https://doi.org/10.31857/S0044748X0006152-6> [Kosevich, E. Yu. (2019a). New orientations of Mexico's foreign policy. *Latinskaya Amerika*, (9), 23—37. (In Russian). <https://doi.org/10.31857/S0044748X0006152-6>]
- Косевич Е. Ю. Приграничные стены: безопасность или угроза для мексикано-американских отношений // *Латинская Америка*. 2019б. № 6. С. 39—48. <https://doi.org/10.31857/S0044748X0005098-6> [Kosevich, E. Yu. (2019b). The frontier's barriers — security or threat for Mexican-American relations. *Latinskaya Amerika*, (6), 39—48. (In Russian). <https://doi.org/10.31857/S0044748X0005098-6>]
- Нелин Т. В. Латиноамериканское направление политики Д. Трампа во внутривнутриполитической борьбе США 2020 г.: анализ предвыборных программ кандидатов в президенты // *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4, История. Регионоведение. Международные отношения*. 2021. Т. 26, № 4. С. 236—245. <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2021.4.20> [Nelin, T. V. (2021). Donald Trump's policy toward Latin America as an issue of the U.S. political struggle 2020: Candidates' election programs. *Vestnik Volgogradskogo Gosudarstvennogo Universiteta. Seriya 4. Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye Otnosheniya*, 26(4), 236—245. (in Russian). <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2021.4.20>]
- Соков И. А. «Правый поворот»: американский взгляд на формирование политической культуры США во второй половине XX века и первой половине XXI века (Рец. на кн.: Stahl, J. Right Moves: The Conservative Think Tank in American Political Culture since 1945 [Text] / J. Stahl. — Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2016. — 248 p.) // *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4, История. Регионоведение. Международные отношения*. 2018. Т. 23, № 6. С. 217—224. <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2018.6.18> [Sokov, I. A. (2018). "Right moves": The American view on the formation of the U.S. political culture from the second half of the 20th century and the first half of the 21st century (Book review: Stahl, J. Right Moves: the Conservative Think Tank in American Political Culture since 1945 [Text] / J. Stahl. — Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2016. 248 p.). *Vestnik Volgogradskogo Gosudarstvennogo Universiteta. Seriya 4. Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye Otnosheniya*, 23(6), 217—224. (In Russian). <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2018.6.18>]
- Соков И. А. Положение латиносов в США во время президентства Д. Трампа: обзор проблематики политических трансформаций в публикациях американских авторов за 2018—2020 годы // *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4, История. Регионоведение. Международные отношения*. 2021. Т. 26, № 3. С. 249—263. <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2021.3.22> [Sokov, I. A. (2021). The situation of Latinos in the United States during D. Trump's presidency: Overview of political transformations' issues in the publications of american authors for 2018—2020. *Vestnik Volgogradskogo Gosudarstvennogo Universiteta. Seriya 4. Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye Otnosheniya*, 26(3), 249—263. (In Russian). <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2021.3.22>]
- Blecker, R. A. (2021). The rebranded NAFTA: Will the USMCA achieve the goals of the Trump administration for North American trade? *Norteamérica, Revista Académica Del CISAN-UNAM*, 16(2), 289—315. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.516>

- Brands, H. (2017). The unexceptional superpower: American grand strategy in the age of Trump. *Survival*, 59(6), 7—40. <https://doi.org/10.1080/00396338.2017.1399722>
- Carbajal-De-Nova, C. (2019). The manufacturing wage gap: Mexico and the United States. *Norteamérica, Revista Académica Del CISAN-UNAM*, 14(2), 67—94. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2019.2.376>
- Cota, J. E. M. (2021). Determinantes del comercio entre Estados Unidos y México bajo el T-MEC. *Norteamérica, Revista Académica Del CISAN-UNAM*, 16(2), 375—402. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.478>
- Covarrubias, A. V. (2019). La ventaja competitiva de México en el TLCAN: un caso de dumping social visto desde la industria automotriz. *Norteamérica, Revista Académica Del CISAN-UNAM*, 14(1), 89—118. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2019.1.340>
- Curran, L., & Eckhardt, J. (2020). Mobilizing against the antiglobalization backlash: An integrated framework for corporate nonmarket strategy. *Business and Politics*, 22(4), 612—638. <https://doi.org/10.1017/bap.2020.9>
- Escaith, H. (2021). From NAFTA to USMCA: Can a good idea that came too late be born again? *Norteamérica, Revista Académica Del CISAN-UNAM*, 16(2), 1—40. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.517>
- Fang, C. C. (2021). The case for environmental advocacy. *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 11, 169—172. <https://doi.org/10.1007/s13412-020-00650-5>
- Foerster, A. (2019). Solidarity or sanctuary? A global strategy for migrant rights. *Humanity & Society*, 43(1), 19—42. <https://doi.org/10.1177/0160597618817456>
- Gomez Tovar, R., & Ruiz Nápoles, P. (2021). Efectos potenciales de los cambios en el T-MEC respecto al TLCAN sobre la economía Mexicana. *Norteamérica*, 16(2), 347—373. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.518>
- López Obrador, A. V. (2018). *A new hope for Mexico: Saying no to corruption, violence, and Trump's wall*. New York: OR Books.
- Lopez, J. E. N. (2017). Trump: comercio, inversiones... y otras amenazas. *Norteamérica, Revista Académica Del CISAN-UNAM*, 12(2), 253—271. Retrieved from [https://ru.micisan.unam.mx/bitstream/handle/123456789/19881/N\\_2017\\_0012\\_0002\\_0253.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ru.micisan.unam.mx/bitstream/handle/123456789/19881/N_2017_0012_0002_0253.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- MacArthur, J. L., Hoicka, C. E., Castleden, H., Das, R., et al. (2020). Canada's Green New Deal: Forging the socio-political foundations of climate resilient infrastructure? *Energy Research & Social Science*, 65, 1—10. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101442>
- Medina, M. L. Á. (2021). Automotivo sector in Mexico impacto de las reglas de origen del tratado México — Estados Unidos — Canadá (T-MEC) sobre el sector automotriz en México. *Norteamérica, Revista Académica Del CISAN-UNAM*, 16(2), 403—430. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.489>
- Ramirez, M. A. (2019). Reflexiones en torno a la política comercial de Donald Trump: multilateralismo, acuerdos de libre comercio y guerras comerciales. *Norteamérica, Revista Académica Del CISAN-UNAM*, 14(2), 121—145. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2019.2.382>
- Ruiz Nápoles, P. (2021). Introducción: El Tratado de México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) como sustituto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN 1994—2019). *Norteamérica, Revista Académica Del CISAN-UNAM*, 16(2), 285—315. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.519>
- Trump Administration Continues Trade Negotiations with Major Trade Partners. (2020). *American Journal of International Law*, 114(1), 137—142. <https://doi.org/10.1017/ajil.2019.83>
- Wojczewski, T. (2020). Trump, populism, and American foreign policy. *Foreign Policy Analysis*, 16(3), 292—311. <https://doi.org/10.1093/fpa/orz021>


**Сведения об авторе:** Соков Илья Анатольевич — доктор исторических наук, профессор кафедры истории и международных отношений Волгоградского государственного университета; ORCID: 0000-0002-7146-7340; e-mail: sokov@volsu.ru

**About the author:** Sokov Ilya Anatol'evich — Dr. of Sc. (History), Professor, Department of History and International Relations, Volgograd State University; ORCID: 0000-0002-7146-7340; e-mail: sokov@volsu.ru

DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-586-599

Научная статья / Research article

## Гуманитарная политика Испании в Латинской Америке: особенности и приоритеты

А.Ю. Борзова<sup>1</sup>  , О.В. Волосюк<sup>2</sup> , Н.Д. Николашвили<sup>1</sup> <sup>1</sup> Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация<sup>2</sup> Национальный исследовательский институт «Высшая школа экономики», Москва, Российская Федерация  
 borzova-ayu@rudn.ru

**Аннотация.** Рассматривается становление и формирование гуманитарной политики Испании, эволюция концепции «испанизма» в отношении Латинской Америки, когда Испания наряду с расширением инвестиционного и экономического сотрудничества наращивала образовательное, научное, культурное взаимодействие, основанное на общем историческом прошлом, и стала позиционировать себя как «мост» между ЕС и этим регионом. Использован комплексный подход, основанный на применении положений теории конструктивизма, где основой для сближения государств служат «исторические и культурные парадигмы», нормы и верования, а не только экономическая мощь государства. Важное место занимает проблемно-хронологический метод, позволяющий проследить особенности и приоритеты гуманитарной политики страны начиная со второй половины 2010-х гг., которые в результате свелись к доминированию образовательного и научного фактора в публичной дипломатии Испании в отношении Латинской Америки. Испанское государство достигло значительных результатов в совершенствовании системы высшего образования, сделав его привлекательным для иностранных студентов. Деятельность государственных и частных структур (МИД, АЕСИД, Фонд «Каролина», «Каса Америка») направлена не только на формирование позитивного образа Испании (Программа «Испания Глобал»), но и на создание единого иберо-американского научного и образовательного пространства. В Иберо-американском сообществе наций (ИСН), которое объединило страны по признаку языка и культуры, важное место отводится проблемам молодежи, связанным с доступностью качественного образования и занятостью, а также вопросам цифровизации, модернизации экономики, возобновляемых источников энергии. В рамках ИСН работает Группа Тордесильяс, Ассоциация иберо-американских университетов, Группа Ла Рабида и т. д., в задачи которых входит реализация «Целей 2021» в сфере образования. Использование профессиональных исследовательских сетей, внедрение новых навыков и компетенций для студентов и преподавателей, создание Иберо-американского института образования и производительности (ИЕУР) для изучения взаимосвязи между образованием и экономическим ростом стали реальной основой для упрочения единого иберо-американского образовательного и научного пространства как основного приоритета в современной гуманитарной политике Испании.

**Ключевые слова:** Испания, Иберо-американское сообщество наций, ИСН, образование, наука, АЕСИД, испанидад, Группа Тордесильяс

**Благодарности:** Данная работа подготовлена при грантовой поддержке факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ в рамках конкурса проектных групп в 2022 г.

© Борзова А.Ю., Волосюк О.В., Николашвили Н.Д., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>


**Для цитирования:** Борзова А. Ю., Волосюк О. В., Николашвили Н. Д. Гуманитарная политика Испании в Латинской Америке: особенности и приоритеты // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 586—599. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-586-599>

## Spanish Humanitarian Policy in Latin America: Peculiarities and Priorities

Alla Yu. Borzova<sup>1</sup>  , Olga V. Volosyuk<sup>2</sup> , Nino D. Nikolashvili<sup>1</sup> 

<sup>1</sup> Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russian Federation

<sup>2</sup> National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation

 borzova-ayu@rudn.ru

**Abstract.** The article deals with the establishment and formation of the humanitarian policy of Spain, the evolution of the concept of “Hispanidad” in relation to Latin America, when Spain, along with the expansion of investment and economic cooperation, was building up educational, scientific, cultural interaction based on a common historical past, and intended positioning itself as a “bridge” between the EU and this region. The authors apply the theory of constructivism, based on the position that “historical and cultural paradigms,” norms and beliefs, and not only economic power influences the rapprochement of states. The chronological order makes possible to trace the evolution of the features and priorities of the country’s humanitarian policy, starting from the second half of the 2010s, when it was reduced to the dominance of the educational and scientific factor in Spanish public diplomacy towards Latin America. The Spanish state has achieved significant results in improving the system of higher education, making it attractive to foreign students. The activities of public and private structures (Ministry of Foreign Affairs, AECID, Carolina Foundation, Casa America) are focused not only at creating a positive image of Spain (the Program “Spain Global”), but also at forming a common Ibero-American scientific and educational space. In the Ibero-American Community of Nations (ICN), which unites countries on the basis of language and culture, an important place is given to youth problems related to the availability of quality education and employment, as well as issues of digitalization, economic modernization, renewable energy. Within the framework of the ICN, the Tordesillas Group, the Association of Ibero-American Universities, the La Rabida Group, etc., are intended to implement the 2021 Goals in the field of education. The use of professional research networks, the introduction of new skills and competencies for students and teachers, the creation of the Ibero-American Institute for Education and Productivity (IEYP), focusing on the relationship between education and economic growth, became a real basis for strengthening a common Ibero-American educational and scientific space as a main priority in the actual humanitarian policy of Spain.

**Key words:** Spain, Ibero-American Community of Nations, ICN, education, science, AECID, hispanidad, Tordesillas Group

**Acknowledgements:** Support from the Faculty of World Economy and International Affairs at HSE University is gratefully acknowledged.

**For citation:** Borzova, A. Yu., Volosyuk, O. V., & Nikolashvili, N. D. (2022). Spanish humanitarian policy in Latin America: Peculiarities and priorities. *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 586—599. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-586-599>

### Введение

Во внешнеполитической стратегии Испании 2021—2024 гг. Латинамериканскому региону отводится важное место, отмечается, что страна стремится стать «ключевым агентом в отношениях между Европой и странами этого региона» и указывается, что «Иbero-Америка всегда была приоритетом внешней

политики Испании»<sup>1</sup>. В этом же документе подчеркивается, что страны объединяют «человеческие, исторические, социальные, культурные, политические, экономические и

<sup>1</sup> España en Iberoamérica // Ministerio de Asuntos Exteriores Unión Europea y Cooperación. URL: <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/EspanaIberoamerica.aspx> (accessed: 15.06.2022).

языковые связи»<sup>2</sup>, то есть Испания пытается сцементировать эти отношения вопросами национальной и культурной идентичности.

Методологической основой данного исследования служат такие теории, как неолиберализм и конструктивизм, где интересы государства определяются социальными структурами, «историческими» и «культурными» парадигмами, нормами и верованиями, а не только интересами, силой и мощью государства. Сближение на основе культурной, духовной общности, а не только прагматизма помогает объяснить «глубинные механизмы» взаимодействия между государствами (Wendt, 1999, pp. 165—176), их взаимного восприятия, когда совпадение интересов приводит к созданию международных коалиций, а их столкновение — к конфликтам различной глубины. Международные структуры формируются благодаря не только материальным, но и гуманитарным факторам, которые имеют более длительное и глубокое воздействие (Павленко, 2015, с. 57).

Испания стала уделять значительное внимание формированию своего позитивного имиджа (Борзова, Николашвили, 2020, с. 77—90), развитию основ публичной дипломатии в Латинской Америке (Лобанова, 2019, с. 6), расширению «мягкосилового» влияния, применению гибкой стратегии, когда отказ от мер по принуждению должен сочетаться с воздействием на массовое сознание своей страны или всего мирового сообщества (Keohane, 2005, pp. 49—53). «Мягкая сила» стала активно использоваться бывшими метрополиями в выстраивании отношений с некогда зависимыми территориями, поскольку возникшая ранее историко-культурная и языковая близость с получившими независимость странами стала надежным фундаментом для выстраивания отношений на новой концептуальной основе (Харитонов, Прохоренко, 2018, с. 39—43), что соответствовало новой концепции образования как в самой Испании (Merchán Iglesias, 2021, pp. 10—12),

так и в Латинской Америке (Santa María et al., 2021, pp. 329—332).

Испанские исследователи Х. Нойя и И. Оливье дополнили идеи Дж. Ная собственными работами, что позволило подготовить комплексный «Индекс глобального присутствия» страны. Если в 2011 г. было рассмотрено 54 страны, то в 2022 г. — 150 государств мира, и, согласно разработанной формуле, на «мягкую силу» приходится 36 %, на экономику — 43 %, а на военную составляющую — 21 % от глобального влияния страны<sup>3</sup>.

Основными элементами «мягкой силы» Х. Нойя (Noya, 2005) считает образование, научно-технические достижения, продвижение интереса к испанскому языку, а также культурные связи. Среди официальных органов ключевую роль в создании позитивного имиджа играют Министерство иностранных дел, Европейского союза и сотрудничества, Министерство образования и профессиональной подготовки, научно-исследовательские центры: Дом Америки, Арабский Дом, Дом Азии и Средиземноморский Дом, которые способствуют развитию всесторонних связей Испании и которым отводится важная роль в создании международных программ сотрудничества для поддержания позитивного испанского бренда. Испанский Институт Сервантеса активно продвигает распространение испанского языка и культуры, выстраивает целую систему изучения испанского языка в мире (Химич, Терентьева, 2018, с. 200—203).

### **Концептуальное обоснование гуманитарной политики Испании в Латинской Америке**

Испания утратила латиноамериканские колонии в первой трети XIX в., а поражение в американо-испанском конфликте 1898 г. означало полное военное и политическое поражение страны на Американском континенте. Оно оказалось губительным не только для

<sup>2</sup> España en Iberoamérica // Ministerio de Asuntos Exteriores Unión Europea y Cooperación. URL: <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/EspanaIberoamerica.aspx> (accessed: 15.06.2022).

<sup>3</sup> Que es el Índice ElCano de Presencia Global. Estructura // Real Instituto Elcano. 2022. URL: <https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/estructura> (accessed: 15.06.2022).

испанской политики и экономики, но стало катастрофой для испанского национального самосознания. Испания, которая в конце XIX в. уже давно не была великой державой, в войне с США потеряла то последнее, что придавало ее элитам хотя бы ментальное ощущение самодостаточности. Духовные ценности, которыми она жила, оказались выброшенными на помойку, а миражи о былом величии внезапно развеялись. В этих условиях сложилось поколение писателей, философов, историков, художников, поэтов — «потерянное испанское поколение». Этих мыслителей объединяло ментальное ощущение катастрофы и поиски национальной идеи. «Рецепты» выхода из кризиса при этом предлагались самые разные, но в целом испанских интеллектуалов начала XX в. можно объединить в две большие группы: 1) западников — сторонников сближения с Европой, 2) иберофилов — сторонников необходимости возврата Испании к своему великому прошлому, великой европейской метрополии. Этого, по мнению иберофилов, можно было достичь, только опираясь на свою цивилизационную специфику, то есть единение со своими бывшими колониями.

В начале XX в. позиции возврата к традиционным ценностям были поддержаны в большей степени представителями правого крыла испанской общественной мысли. В работах классика испанских консерваторов Рамиро де Маэсту появляется термин, который был крайне популярным в течение всего XX в. — *hispanidad*<sup>4</sup>. В 1931—1933 гг. Р. де Маэсту публикует серию статей, которые затем объединяет в книгу «Защита испанизма» (Delgado Gómez-Escalonilla, 1988, pp. 27—30). Он считает, что испанизм станет основой восстановления разорванной общности со странами Латинской Америки, а также позволит Испании сыграть ведущую роль в мировом историческом процессе. При этом цементом, который свяжет метрополию со своими бывшими колониями, станут католицизм и духовность. Идеи мессианства

испанизма, националистические паниспанские тенденции оказались близки лидерам франкистского движения, которые начиная с 1940-х гг. для укрепления своих позиций в латиноамериканском мире начинают апробировать эту концепцию на практике (Кулешова, 1979, с. 129).

В течение 36 лет правления Ф. Франко идея испанизма была официальной доктриной государства и использовалась для выстраивания приоритетных отношений с Латинской Америкой. Этому способствовала и международная изоляция, в которой оказался франкистский режим после Второй мировой войны. В отчете Главного управления культурных связей МИД Испании от 2 февраля 1959 г. говорилось: «В случае Испании, международная сила которой состоит в первую очередь в ее связях, объединенных духом испанизма... культурная политика является одним из основных средств ее присутствия в мире» (Филатов, 2014, с. 69). Были созданы специальные институты: Совет испанидад (1940—1945) и Институт испанской культуры (1945—1977).

Понятие «испанизма» настолько прочно ассоциировалось с франкизмом, что эту концепцию полностью отвергали представители левых сил, будь то левая оппозиция во времена франкистского режима или левые партии в период перехода Испании к демократии. В политической риторике правительств первых лет перехода к демократии интерес к Латинской Америке никогда публично не демонстрировался (Treviño, 1985, p. 111).

С приходом к власти социалистов в 1982 г. Испания вступила в НАТО и начала интеграцию в Европейское сообщество. Важным политическим моментом стал кризис и последующая ликвидация военных диктатур в странах Латинской Америки, что создало условия для расширения политического присутствия Испании на мировой арене и в рамках этого курса позволило ей вернуться к вопросу укрепления своих позиций и позиций Евросоюза в целом в Латинской Америке. В сообщении правительства от 22 октября 1983 г. говорится, что необходимо начать «преобразование... традиционной политики в

<sup>4</sup> Встречаются различные переводы этого термина на русский язык, в том числе «испанидад» или «испанизм».

Иbero-Америке, перейдя от риторики к ее реальному осуществлению» (Treviño, 1985, p. 113).

В выступлении в Парламентской Ассамблее Совета Европы в январе 1984 г. председатель правительства Ф. Гонсалес развил эту идею. «Для Латинской Америки важно, чтобы Европа знала ее проблемы», — заявил он (Treviño, 1985, p. 119). Смысл этих деклараций достаточно понятен и сводится к упрочению двусторонних отношений Испании со странами Латинской Америки, появлению новой роли Испании — «моста» в отношениях Латинской Америки и Евросоюза. В качестве идеологической основы социалисты позаимствовали концепцию «испанизма», которую активно пропагандировал Ф. Франко. Уже прошло достаточно времени, и идея единения с Латинской Америкой перестала вызывать отторжение у левых сил: в результате Испанская социалистическая и рабочая партия (ИСРП), позаимствовав этот основной козырь политики правых, перевернула эту концепцию на 180 градусов, облачив ее в «демократические одежды», и стала активно воплощать в жизнь. Причем если Р. де Маэсту понимал под испанизмом религиозные и духовные связи, то социалисты — человеческие, исторические, социальные, культурные, политические, экономические и языковые (Pereira, 2003).

В рамках формирования латиноамериканского курса в правительстве Ф. Гонсалеса были выделены три основных приоритета, которые были подхвачены и последующими испанскими правительствами. К началу XXI в. это было военное сотрудничество — 0,5 %, экономическое — 7,8 %, социально-культурное — 2,9 %, охватывая в целом 11,1 % среди других приоритетов внешней политики Испании<sup>5</sup>.

С конца 1980-х гг. эта концепция получает свое институциональное наполнение: начинают создаваться первые структуры и институты, деятельность которых была

направлена на укрепление сотрудничества с Латинской Америкой. К 1988 г. относится создание Испанского агентства международного сотрудничества в целях развития (AECID) при МИД Испании, основной задачей которого стало расширение присутствия испанской культуры и испанского бизнеса за рубежом. В рамках МИД осуществление внешней культурной политики страны находится под контролем Агентства по культурной деятельности (ACE) Испании. Реализацией латиноамериканского направления занимается Дом Америки, находящийся в Мадриде. Еще одним важным институтом культурной дипломатии стал созданный в октябре 2000 г. Фонд «Каролина» (Fundación Carolina). В рамках деятельности каждой из этих организаций приоритетное внимание уделялось развитию сотрудничества с Латинской Америкой в сфере науки и образования.

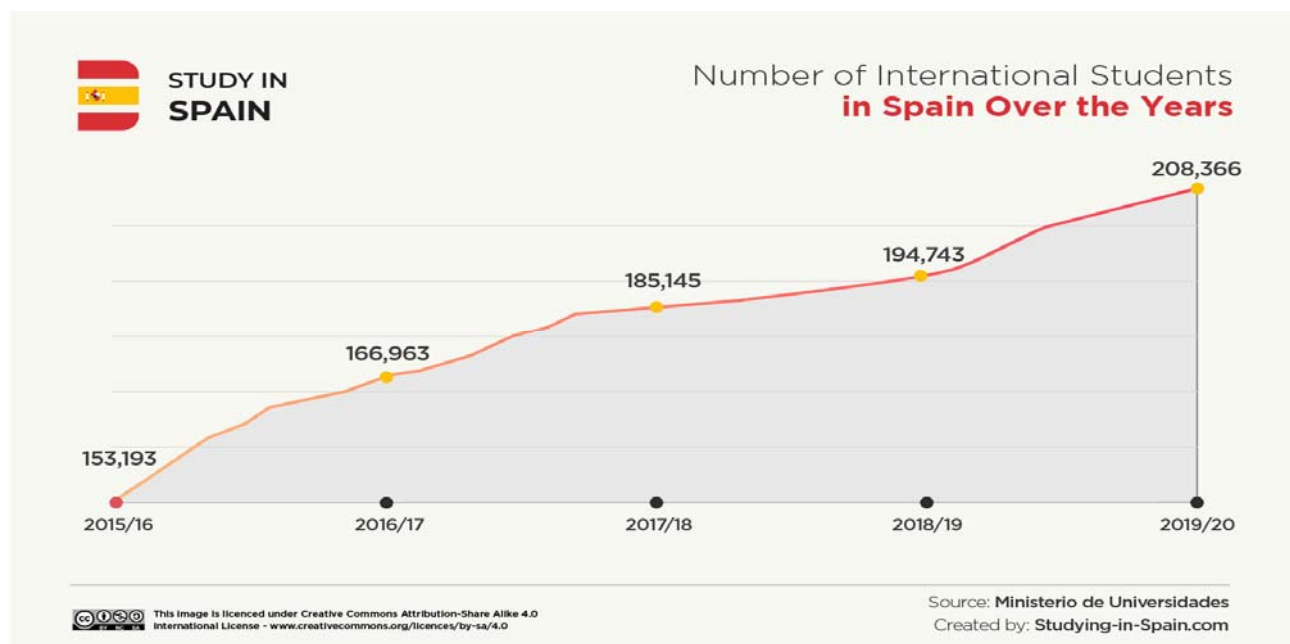
### **Подходы Испании к повышению конкурентоспособности в сфере образования и науки**

Экономическое развитие и конкурентоспособность современного государства во многом зависит от наличия образованных и компетентных специалистов и наукоемких технологий, содействующих развитию эффективного производства и производительности труда. Качественное высшее образование содействует реализации этих задач. Традиционно основным местом для получения высшего образования латиноамериканцами остаются США, поэтому Испания приложила значительные усилия для повышения привлекательности своей системы высшего образования. В разработку и реализацию образовательных программ были вовлечены практически все государственные органы страны. С 2014 г. расходы на образование в Испании постоянно росли: если в 2014 г. они составляли 2 175 млн евро (0,61 % от ВВП), то в 2022 г. они достигли уже 5 023 млн евро<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> #DataméricaGlobal: La presencia española es económica, no blanda // Real Instituto Elcano. 14.03.2018. URL: <https://www.politicaexterior.com/datamericaglobal-la-presencia-espanola-america-latina-economica-no-blanda/> (accessed: 15.06.2022).

<sup>6</sup> Sube el gasto dedicado a Enseñanza en España // Datosmacro. URL: <https://datosmacro.expansion.com/estado/presupuestos/espana?sc=PR-G-F-32> (accessed: 15.06.2022).





**Рис. 1. Количество иностранных студентов в Испании в 2015—2020 гг.**

*Источник:* International Student Statistics in Spain 2022 // Study in Spain.

URL: <https://www.studying-in-spain.com/spain-international-student-statistics/> (accessed: 15.06.2022).

Что касается расходов на научные исследования и цифровизацию, то в государственном бюджете на 2022 г. на эти цели выделяется самая большая сумма среди всех статей государственных расходов — 13 298 млн евро<sup>7</sup>.

Из 76 университетов страны 45 были основаны государством, и сегодня 55 вузов Испании превратились в университеты мирового класса и входят в рейтинг QS (QS World University Rankings)<sup>8</sup>. Повышение качества высшего образования привело к расширению связей на международном уровне, росту числа иностранных студентов, обмену студентами, проектами и идеями через национальные границы (рис. 1).

По данным Министерства образования Испании, в 2019—2020 гг. из более чем 1633 млн студентов, обучающихся в стране,

<sup>7</sup> Cifra histórica para la ciencia en España: más de 13.000 millones para investigación, desarrollo y digitalización // Público. 07.10.2021. URL: <https://www.publico.es/economia/gobierno-destinara-13-298-millones-ciencia-cifra-historica.html> (accessed: 15.06.2022).

<sup>8</sup> Rankings: The 55 Best Universities in Spain for 2022/2023 // Portal Study.eu. URL: <https://www.study.eu/best-universities/spain> (accessed: 15.06.2022).

208 366 составляли иностранцы, из которых 55 277 обучались по программам мобильности<sup>9</sup>. В тот учебный год численность иностранных студентов выросла на 7 %, а в предыдущие три года прирост составлял 12 %. Наибольшее количество студентов в 2019—2020 учебном году прибыло из Италии (21 441), Эквадора (16 758), Франции (16 509), Колумбии (16 460) и Китая (12 571)<sup>10</sup>. Большинство иностранных студентов в Испании изучают инженерное дело, менеджмент и управление, языки, гуманитарные науки, право или медицинские науки. Среди большого разнообразия специальностей, которые предлагает Испания студентам, также есть возможность получить образование по американской системе полностью на английском языке в таких университетах, как Schiller International University Madrid Campus, Saint Louis University Madrid Campus, The American College in Spain и др.

Наука и образование становятся основной сферой сотрудничества, а образование

<sup>9</sup> International Student Statistics in Spain 2022 // Study in Spain. URL: <https://www.studying-in-spain.com/spain-international-student-statistics/> (accessed: 15.06.2022).

<sup>10</sup> Ibid.

рассматривается как основа для интеграции со странами Латинской Америки. Дистанционно в 2018—2019 учебном году в испанской университетской системе обучалось 39 878 студентов из Латинской Америки и Карибского бассейна, что на 1000 студентов больше, чем в предшествующем году. Колумбийцы и венесуэльцы стали самыми многочисленными представителями Латинской Америки в системе довузовского образования в Испании: 40 174 и 36 235 студентов соответственно в 2020—2021 учебном году<sup>11</sup>.

Образование превращается в универсальный инструмент «мягкой силы» Испании, содействуя усилению ее связей с Латинской Америкой и продвигая там ее политические интересы.

### **Фонд «Каролина» и AECID в образовательной дипломатии Испании**

Задачей созданного в 2000 г. Фонда «Каролина» стало содействие росту популярности испанских университетов и исследовательских центров по всему миру, созданию единого иберо-американского научного и образовательного пространства. Фонд проводил исследовательскую деятельность сначала через Центр иберо-американских исследований (CENI), а с 2004 г. — через Центр исследований Латинской Америки и международного сотрудничества (CeALCI), который после организации 80 семинаров и выпуска 150 публикаций стал настоящим экспертным центром в области международных исследований по проблемам развития. Фонд развивает обучение на базе академических программ в области окружающей среды, социальных инноваций, IT-технологий и гендерного равенства. С 2020 г. стипендии для аспирантов распределяются в областях, известных как «пять Р»: люди, планета, процветание, мир, справедливость и устойчивые институты, а

<sup>11</sup> Javier A. F. Cuál debe ser el papel de España en la educación superior de Latinoamérica // El País. 18.09.2020. URL: <https://elpais.com/sociedad/futuros-educacion/2020-09-18/cual-debe-ser-el-papel-de-espana-en-la-educacion-superior-de-latinoamerica.html> (accessed: 15.06.2022).

также союзы (партнерства) (исп. *Personas, Planeta, Prosperidad, Paz, justicia e instituciones sólidas y alianzas (Partenariados)*).

За 20 лет деятельности Фонд предоставил 17 256 стипендий и грантов в следующих формах: 11 748 стипендий для аспирантов; 3 121 — для докторантов и стажировок в докторантуре, 1 711 стипендий для мобильности учителей и 676 прочих стипендий. Учреждение реализовало 3 491 программу в государственных и частных университетах Испании и подписало 3 167 соглашений почти с 300 испанскими и латиноамериканскими организациями<sup>12</sup>.

Фонд проводит исследовательскую деятельность в области сотрудничества в сфере высшего образования, многосторонности и регионализма, цифровизации и инклюзивности, отношений между Европейским союзом и Латинской Америкой. Было расширено сотрудничество с Экономической комиссией для Латинской Америки и Карибского бассейна (CEPAL), Латиноамериканским факультетом социальных наук (FLACSO), Фондом EU — LAC, Центром развития ОЭСР, Международным институтом высшего образования ЮНЕСКО и др. Благодаря программам «Иберо-американское общественное лидерство», «Молодые лидеры», инициативам «Женщины-лидеры» или «Иберо-американские журналисты» более 3000 человек получили возможность стажировок в Испании, смогли установить контакты с коллегами и укрепить горизонтальное сотрудничество в рамках «Сети Каролина», которая включает более чем 20 000 человек, в том числе бывших студентов, лидеров, исследователей и специалистов (Morales San-Juan, 2017, p. 314).

Испанское агентство по содействию развитию AECID наряду с предоставлением гуманитарной помощи и официальной помощи развитию (ОПР) также сосредоточено на поддержке контактов в области науки и образования. С 2018 г., со сменой правительства,

<sup>12</sup> Historia de la Fundación Carolina // La Fundación Carolina. URL: <https://www.fundacioncarolina.es/la-fundacion/historia/> (accessed: 15.06.2022).

политика сотрудничества выходит из так называемого «периода отрешенности», когда с 2010 по 2016 г. ОПР Испании странам Латинской Америки из-за кризисной ситуации в стране год от года снижалась. В 2018 г. на Латинскую Америку было выделено 288,8 млн долл. США в виде ОПР, что контрастирует с ростом частных инвестиций в регионе за тот же период (Atienza & Macías, 2020).

Правительство определило в качестве приоритета в 2018—2019 гг. «возрождение политики международного сотрудничества в целях развития» и намерено увеличить объем официальной помощи в целях развития до среднего уровня в Европе. С каждой латиноамериканской страной у Испании подписана так называемая «Программа странового партнерства». На гуманитарную помощь было предоставлено 7,4 млн евро в 2018 г. и 4,9 млн евро — в 2019 г.<sup>13</sup> В 2020 г. 33 % ресурсов, выделяемых на гуманитарную деятельность в рамках AECID, было направлено исключительно на решение проблем, вызванных пандемией COVID-19 в регионе, из них почти 60 % средств было выделено на решение проблем после политического кризиса в Венесуэле для помощи беженцам и мигрантам и принимающим их пунктам назначения на региональном уровне<sup>14</sup>. Объем гуманитарных ресурсов Агентства в этот год увеличился в 4 раза по сравнению с предыдущими и достиг почти 28 млн евро<sup>15</sup>. В 2021 г. на содействие развитию было выделено уже 2,253 млрд евро (из них более 5 млн — на

развитие образования и 1,589 млн — на пропаганду испанской культуры)<sup>16</sup>.

В рамках AECID функционирует 31 офис технического сотрудничества, из них 16 действуют в Латинской Америке. Из 13 культурных центров 11 находятся в Латинской Америке и занимаются продвижением политики Испании в области культурного и научного сотрудничества, а также предоставлением стипендий для обучения в Испании (Becas MAEC–AECID)<sup>17</sup>. В Боливии, Гватемале, Колумбии и Уругвае AECID располагает 4 центрами профессиональной подготовки, которые специализируются в области управления и передачи знаний, выполняют функции форумов для обмена опытом по проблемам развития в Латинской Америке и Карибском бассейне.

Согласно положениям «V Генерального плана сотрудничества Испании»<sup>18</sup>, особое внимание уделено таким сферам, как права человека и основополагающие свободы, гендерная политика, окружающая среда и уважение культурного разнообразия. В партнерстве с ЮНИСЕФ AECID работает над сокращением разрыва в цифровом образовании в Доминиканской Республике, Гондурасе, Перу; в рамках своего Фонда Educ@ Агентство занимается вопросами интеграции в образовательную систему Колумбии детей мигрантов из Венесуэлы, расширяет образовательные услуги для детей южной части Гаити, пострадавшего от землетрясения 2021 г., обеспечивает доступ подростков к инклюзивному и качественному образованию в Венесуэле, что нашло отражение в

<sup>13</sup> Panorama Humanitario 2019/2020. América Latina y el Caribe // AECID. URL: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/200519%20Panorama%20Humanitaria%20ALC%202019-20%20con%20NIPO.pdf> (accessed: 15.06.2022).

<sup>14</sup> COVID-19 en América Latina y el Caribe: Consecuencias socioeconómicas y prioridades de política // OCDE. 08.12.2020. URL: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-consecuencias-socioeconomicas-y-prioridades-de-politica-26a07844/> (accessed: 15.06.2022).

<sup>15</sup> Panorama Humanitario 2020/2021. América Latina y el Caribe // AECID. URL: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/210923%20Panorama%20Humanitaria%20ALC%2020-21%20con%20NIPO.pdf> (accessed: 15.06.2022).

<sup>16</sup> Propuesta de Presupuestos Generales del Estado para 2021. Informe Ayuda Oficial al Desarrollo // Ministerio de la presidencia, relaciones con las cortes. 04.11.2020. URL: [https://www.congreso.es/docu/pge2021/121-35-3\\_Ayuda\\_Oficial\\_al\\_Desarrollo\\_de\\_la\\_AGE.pdf](https://www.congreso.es/docu/pge2021/121-35-3_Ayuda_Oficial_al_Desarrollo_de_la_AGE.pdf) (accessed: 15.06.2022).

<sup>17</sup> Becas MAEC–AECID para cursos, especializaciones y maestrías en España // Oficina de Comunicaciones y Relaciones Institucionales. 22.01.2020. URL: <https://www.gob.pe/institucion/pronabec/noticias/490781-becas-maec-aecid-para-cursos-especializaciones-y-maestrias-en-espana> (accessed: 15.06.2022).

<sup>18</sup> V Plan Director de la Cooperación Española 2018—2021 // AECID. URL: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PD%202018-2021.pdf> (accessed: 15.06.2022).

принятой «Гуманитарной стратегии Испании в отношении Латинской Америки и Карибского бассейна» на 2022—2023 гг.<sup>19</sup>

### **Иберо-американское сообщество наций и формирование единого образовательного пространства**

В рамках созданного в 1991 г. Иберо-американского сообщества наций (ИСН), которое объединяет 22 государства, приоритетами также были заявлены образование, научное и культурное сотрудничество. На саммитах ИСН образование рассматривалось как фактор сплоченности сообщества и важнейший элемент социальной политики и экономического развития<sup>20</sup>. Начали работать Иберо-американская образовательная телевизионная программа ТЕИВ, направленная на обучение учителей, Программа MUTIS, а затем Программа IBERCAMPUS, нацеленные на расширение межвузовской мобильности студентов, аспирантов и преподавателей в рамках престижных учебных заведений Иберо-Америки, Программа сотрудничества в целях развития национальных систем оценки качества образования, Программа по сотрудничеству в области профессиональной подготовки IBEROFOP, Иберо-американская программа модернизации системы управления образованием IBERMADE и т. д.

На XIV Иберо-американском саммите (Сан-Хосе, 2004 г.) были поставлены задачи укрепления «образования в интересах прогресса», создания Иберо-американского пространства знаний, ориентированного на необходимую трансформацию высшего образования и исследовательскую деятельность, а

также разработки в области инноваций. Участники саммита посчитали это необходимым условием для повышения производительности труда, сокращения цифрового разрыва между регионом и остальным миром, а также повышения международной конкурентоспособности Латинской Америки<sup>21</sup>. На XX саммите (Аргентина, 2010 г.) в центре внимания оказались вопросы развития «образования в интересах социальной интеграции». На саммитах в Картахене (2016 г.) и Гватемале (2018 г.) были выдвинуты инициативы по развитию академической мобильности с предоставлением 200 000 стипендий для преподавателей, исследователей и студентов<sup>22</sup>. К ней уже присоединились более 600 государственных и частных организаций из 18 стран Иберо-Америки. Данное сообщество является одним из самых важных инструментов латиноамериканской политики Испании в сфере образования и науки, хотя и пережило ряд серьезных кризисов (Яковлев, 2016, с. 43—47).

С начала 2000-х гг. ИСН запустило ряд программ академических обменов и мобильности для расширения возможности учиться и проводить исследования в иностранных университетах и лабораториях. При этом особенно много стипендий выделяется на латиноамериканских студентов и преподавателей для прохождения стажировок в Испании. Так, в рамках программы академической мобильности «Пабло Неруда» в 2013—2014 гг. 20 % от общего числа стипендиатов прошло стажировки в испанских университетах<sup>23</sup>.

В рамках ИСН работает Иберо-американская организация содействия образованию, науке и культуре (OEI, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura)<sup>24</sup>, 24 % от общего

<sup>19</sup> España aporta 6,78 millones de euros para apoyar la atención humanitaria en América Latina y el Caribe // Naciones Unidas Centro Regional de Información. 01.02.2022. URL: <https://unric.org/es/espana-aporta-678-millones-de-euros-para-apoyar-la-atencion-humanitaria-en-america-latina-y-el-caribe/> (accessed: 15.06.2022).

<sup>20</sup> «Социальная роль образования» (XX саммит, Аргентина, 2010 г.), «Политическая, экономическая, социальная и культурная роль Иберо-американского сообщества в новом мировом контексте» (XXIII саммит, Панама, 2013 г.), «Иберо-Америка в XXI веке: образование, инновации и культура» (XXIV саммит, Мексика, 2014 г.), «Молодежь, предпринимательство, образование» (XXV саммит, Колумбия, 2016 г.).

<sup>21</sup> Declaración de San José // La Secretaría General Iberoamericana. URL: <https://www.segib.org/?document=declaracion-de-san-jose> (accessed: 15.06.2022).

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> El espacio iberoamericano del conocimiento // SEGIB. Memoria annual. 2016. URL: <https://www.segib.org/memoria2016/wp-content/uploads/2017/10/04-espacio-conocimiento.pdf> (accessed: 15.06.2022).

<sup>24</sup> Членами организации являются Андорра, Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Испания, Новая Гвинея.

финансирования которой лежит на Испании<sup>25</sup>. Именно ОЕИ, опираясь на ряд комплексных исследований, попыталось выявить причины отставания Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛАКБ) от других регионов в области высшего образования и НИОКР. Среди этих негативных факторов — незначительные расходы стран на высшее образование, недостаточное повышение квалификации и численности преподавательского состава, слабая система подготовки в области STEM (наука, технологии, инженерия и математика).

Так, в 2018 г. только Эквадор выделял 2,18 % от ВВП на развитие высшего образования, Чили — 1,36 %, Бразилия — 1,31 %, Аргентина — 1,21 %, Мексика — 1,02 %, остальные страны — гораздо меньше (Dutrénit et al., 2021).

В Иbero-Америке насчитывается около 4000 высших учебных заведений, что является историческим рекордом для региона, но эти вузы занимают скромное место в мировом рейтинге: только 3 входят в ТОП-200 Академического рейтинга университетов мира (ARWU), и 79 — в ТОП-1000<sup>26</sup>, 40 из них находятся в Испании, 22 — в Бразилии, 9 — в Португалии, 4 — в Чили, по 2 — в Мексике и Аргентине и по одному — в Колумбии и Уругвае.

Около 60 % исследовательских проектов выполняются в стенах университетов, однако доля студентов, проходящих обучение на уровне докторантуры, в 2017 г. составляла всего 0,8 %, на уровне магистратуры — 5,4 % от общего числа. Количество исследователей на 1 тыс. рабочей силы в регионе в 2013 г. составляло 0,98 %, а в 2017 — 1,03 %. Наибольшее количество исследователей — в Аргентине (2,91 %), затем следуют Бразилия, Чили, Коста-Рика, Уругвай (Dutrénit et al., 2021).

<sup>25</sup> Memoria 2011—2012. Programa Presupuesto 2013—2014 // OEI. Memorias de actividades. URL: <https://oei.int/pt/publicacoes/memoria-2011-2012-programa-presupuesto-2013-2014> (accessed: 15.06.2022).

<sup>26</sup> 2020 Academic Ranking of World Universities // Shanghai Ranking Consultancy. URL: <https://www.shanghairanking.com/rankings/arwu/2020> (accessed: 15.06.2022).

Немаловажным фактом стало то, что наибольшее число публикаций латиноамериканских исследователей посвящено проблемам агроэкологии, тропической медицины, устойчивому использованию экосистем, сохранению биоразнообразия, сельскохозяйственной системе, а работы по биотехнологии, робототехнике, важным стратегическим технологиям составляют всего 7,1 % от мировых публикаций (Basco et al., 2020). 60 % докторов наук (PhD) в таких областях, как математика, IT-технологии, инженерия, были подготовлены латиноамериканцами в Канаде и США, и только 26 % — в Мексике<sup>27</sup>.

Принимая во внимание данные Экономической комиссии ООН для стран Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) о том, что население региона, которое сегодня составляет 620 млн человек, к 2050 г. достигнет 784 млн и число студентов удвоится к 2040 г. — с 30,4 до 65,4 млн человек, несмотря на последствия COVID-19, следует подчеркнуть, что перед латиноамериканскими университетами стоит серьезная задача — чтобы подготовка квалифицированных специалистов соответствовала требованиям экономики и технологического развития (Ермольева, 2014, с. 27—41).

Для достижения поставленных целей Иbero-американское сообщество стало расширять взаимодействие с ЕС и поддерживать развитие межвузовских ассоциаций. ОЕИ работает с ЕС как через диалог по вопросам политики в области образования, науки и культуры, так и через совместные программы и проекты. В 2020 г. в Латинской Америке осуществлялось 224 программы, в рамках которых около 702 тыс. студентов получили образование; примерно 98 тыс. преподавателей прошли курсы повышения квалификации; проведено более 750 исследований, а также около 2000 конгрессов и различных мероприятий<sup>28</sup>. Выдвинутый Испанией

<sup>27</sup> Education at a Glance 2020: OECD Indicators // OECD iLibrary. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020\\_69096873-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_69096873-en) (accessed: 15.06.2022).

<sup>28</sup> La Organización de Estados Iberoamericanos. 70 años trabajando por la educación, la ciencia y la cultura en Iberoamérica // OEI. URL: <https://www.oei.es/uploads/>

образовательный проект «Цели 2021» (Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios) получил поддержку со стороны ЕС: на VI саммите ЕС — ЛАКБ (Мадрид, 2010 г.). Ведущие государства Европы решили обеспечить его дополнительными финансовыми дотациями в дополнение к тем ассигнованиям, которые должны изыскать сами страны Латинской Америки.

С 2006 г. ЕС начал программу EUROsociAL Educacion, где участвуют профильные ведомства из 14 латиноамериканских государств и нескольких европейских стран. Работа организации опирается на специальный Фонд ОЕИ со штаб-квартирой в Испании, а также на Международный центр педагогических исследований в Париже (CIEP—Francia) и Интернациональный комитет по проблемам населения (CISP—Italia). Главная задача EUROsociAL Educacion — содействовать латиноамериканской политике, направленной на достижение социальной сплоченности, развивать новые компетенции у студентов<sup>29</sup>.

В рамках ИСН функционирует ряд ассоциаций, направленных на совершенствование высшего образования в Латинской Америке. Ассоциация иберо-американских университетов последиplomного образования (Asociación Universitaria iberoamericana de Postgrado, AUIP), признанная ЮНЕСКО, в настоящее время насчитывает 254 партнерских учреждения, расположенных в следующих странах: Аргентина (22), Боливия (6), Бразилия (9), Чили (12), Колумбия (50), Коста-Рика (2), Куба (9), Эквадор (16), Сальвадор (2), Испания (50), Гватемала (2), Гондурас (1), Мексика (28), Никарагуа (5), Панама (2), Парагвай (3), Перу (12), Португалия (5), Пуэрто-Рико (1), Доминиканская Республика (5), Уругвай (6), Венесуэла (6). В Испании 50 партнерских учреждений

files/microsites/6/34/libro-70-anos-oei-el-reto-iberoamericano-educacion-ciencia-y-cultura.pdf (accessed: 15.06.2022).

<sup>29</sup> EUROSOCIAL+: La nueva fase del programa de la Unión Europea para el periodo 2006—2021 con el objetivo de incrementar la cohesión social en América Latina // EUROSOCIAL. 28.04.2016. URL: <http://eurosocial-ii.eurosocial.eu/es/noticia/eurosocial-puesta-en-marcha-de-la-nueva-fase-del-programa-de-la-1> (15.06.2022).

расположены в разных автономных сообществах<sup>30</sup>.

В качестве общей цели ставится задача содействовать обеспечению высокого академического качества подготовки преподавателей университетов, ученых и специалистов на уровне докторантов, академической мобильности преподавателей, а также совершенствованию управления и организационного развития вузов. Совместные программы формируются на основе консорциумов или стратегических альянсов между несколькими университетами при финансовой поддержке автономных сообществ Королевства. Так, Генеральный секретариат по университетам, исследованиям и технологиям Совета Андалусии активно поддерживает Программу академических обменов и мобильности (Programa de intercambio e movilidad académico, PIMA): в 2013 г. на стипендии в рамках данной программы Совет выделил 407 000 долл. США, с 2011 по 2016 г. профинансировал создание около 40 исследовательских сетей по различным научным областям, а в 2015 г. выделил 600 стипендий для обучения в магистратуре и докторантуре<sup>31</sup>.

В 2020—2021 гг. была принята «Совместная Программа по подготовке исследователей и преподавателей для высшей школы» (Programas Colaborativas de Formacion Doctoral) между вузами Андалусии и Латинской Америки в области STEM (наука, технологии, инженерия и математика) и в области Целей устойчивого развития (ЦУР). В рамках этой программы разрабатывались новые научные направления — устойчивая энергетика, технологии в сфере продовольствия, экономика и компьютеризация предприятий, СМИ, морское право, международное право, биомедицина, IT-технологии в образовании. В 2020—2021 гг. было предоставлено 620 стипендий на 860 тыс. евро. В 2022 г. уже реализуются 23 программы докторантуры и создано 72 иберо-американских исследовательских сети (Redes Iberoamericanas de

<sup>30</sup> Auiп Conecta // AUIP. URL: <https://auiп.org/es/auiп-conecta> (accessed: 15.06.2022).

<sup>31</sup> Informe de Gestion 2020—2021 // AUIP. URL: <https://informesgestion.auiп.org/2022/files/downloads/InformeGestionBarranquilla2022.pdf> (accessed: 15.06.2022).

investigadores, RII) и Иберо-американское пространство знаний (Espacio Iberoamericano de Conocimiento, EIC), чья деятельность направлена на повышение качества постуниверситетского образования<sup>32</sup>.

В Плане на 2022—2023 гг. обозначены задачи по укреплению EIC, расширению академических обменов для эффективного взаимодействия в социальной, культурной, экономической, производственной, геополитической сферах, передаче технологий и поставлена цель открыть еще 36 общих исследовательских сети, чтобы довести их количество до 108. План предусматривает выделение 400 стипендий для докторантуры и 424 стипендии для магистров. На академическую мобильность расходы предусматривают 3,378 млн евро из общей суммы в 5,5 млн евро, куда включены расходы на институциональное укрепление всей системы, семинары, форумы, инновации в образовании<sup>33</sup>.

С 2000 г. начала работу Группа Тордесильяс (Grupo Tordesillas), представляющая собой академическую сеть университетов Испании, Португалии и Бразилии. В рамках данной ассоциации осуществляется совместное участие в экзаменационных комиссиях, интеграция исследовательских групп, объединение профессоров по областям научных интересов, реализуются совместные публикации, проводятся международные семинары и совместное обучение на междисциплинарной основе. Организация состоит из 54 университетов, в том числе 24 — из Бразилии, 10 — из Португалии и 20 — из Испании. В 2018 г. на XIX встрече ректоров было подписано соглашение между Группой Тордесильяс и Фондом «Каролина» с целью предоставления 12 стипендий для стажировки профессоров и докторов наук из португальских и бразильских университетов в испанских вузах, входящих в эту группу. Затем прошла первая встреча «Докторских колледжей Тордесильяс», в которой участвовали 50 профессоров и докторов наук из трех стран — участников Группы. В настоящее время работают

четыре «Колледжа Тордесильяс» для повышения квалификации докторов наук в области сестринского дела, физики, общественного здравоохранения и истории науки, языков и культур<sup>34</sup>.

Ассоциация Grupo La Rábida объединяет 80 университетов из 17 стран и направлена на академическое, научное, технологическое и культурное сотрудничество, укрепление связей между университетами и интеграцию иберо-американских народов. Из испанских вузов в ней лидируют Университет Кадиса, Университет Гранады и Университет Уэльвы. Ассоциация проводит лекции, семинары, летние школы, предоставляет стипендии, создает региональные исследовательские группы для разработки совместных проектов в области культуры, науки, техники как в академической, так и в студенческой среде.

Группа Proeduca ставит амбициозную задачу — создать Иберо-американское пространство высшего образования (Espacio Iberoamericano de Educación Superior), для решения которой был создан консорциум Cofuturo, академический альянс испанских и латиноамериканских университетов во главе с Международным Университетом Ла Риоха (UNIR). Его целью стала реализация совместных междууниверситетских докторских программ и планов виртуальной мобильности, таких как программа Mejía Lequerica, которую UNIR успешно реализует с 15 эквадорскими университетами. Пандемия поставила вопрос о расширении дистанционного образования, цифровой трансформации высшего образования, и в 2022 г. Группа Proeduca и OEI объявили о предоставлении 150 стипендий для магистров и докторантов, чтобы «помочь университетам перейти на виртуальную модальность»<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> La UGR acoge el XIX Encuentro de Rectores del Grupo Tordesillas bajo el lema “Universidades inclusivas para avanzar en la Agenda 2030” // Canal UGR. 09.11.2018. URL: <https://canal.ugr.es/noticia/ugr-xix-encuentro-de-rectores-del-grupo-tordesillas/> (accessed: 15.06.22).

<sup>35</sup> La Organización de Estados Iberoamericanos. 70 años trabajando por la educación, la ciencia y la cultura en Iberoamérica // OEI. URL: <https://www.oei.es/uploads/files/microsites/6/34/libro-70-anos-oei-el-reto-iberoamericano-educacion-ciencia-y-cultura.pdf> (accessed: 15.06.2022).

<sup>32</sup> Plan de acción 2022—2023 // AUIP. URL: [https://planesaccion.auiip.org/2022-2023/files/downloads/plan\\_accion\\_2022\\_2023.pdf](https://planesaccion.auiip.org/2022-2023/files/downloads/plan_accion_2022_2023.pdf) (accessed: 15.06.2022).

<sup>33</sup> Ibid.



ОЕИ является координатором сотрудничества иберо-американских университетов, для чего был создан Центр высших университетских исследований ОЕИ, который занимается вопросами сертификации степеней и совместных программ. Также совместно с Университетом Алькала-де-Энарес (УАН) была создана Кафедра иберо-американского образования ОЕИ — УАН.

Одной из последних инициатив ОЕИ стало создание Иберо-американского института образования и производительности (ИЕИП), целью которого является изучение взаимосвязи между образованием и повышением производительности труда, выявление передового опыта в политике, способствующей созданию и применению знаний и инноваций для стимулирования экономического роста.

В 2019 г. ОЕИ в рамках Повестки — 2030 совместно с Латиноамериканской образовательной сетью (la Red Latinoamericana por la Educación, REDUCA) привлекает общественные организации, частные компании, как, например, Fundación Telefónica, для реализации инициатив по цифровизации в школах, развитию ИКТ, формированию новых навыков и компетенций<sup>36</sup>.

### Заключение

Амбициозная задача, которую поставили испанские политики еще в 1980-е гг., в период завершения слома диктаторского бюрократического аппарата и выстраивания принципов нового демократического государства, — возврат своего геополитического влияния в Латинской Америке — продолжает оставаться стратегической и в настоящее время. Однако, какие бы партии ни руководили испан-

ской политикой, они отчетливо понимают, что Латинская Америка, близкий им по национальной и культурной идентичности регион, является наиболее сложным для осуществления там своей экспансии. «Доктрина Монро», хотя и достаточно ветхая, используется США каждый раз, когда они осознают, что кто-либо пытается даже не заместить их, а просто несколько снизить их глобальное доминирование в этом регионе. Испания же, потеряв свои колонии на Американском континенте, пытается вернуть там влияние, формируя политическую и культурную элиту, говорящую с ней на одном языке, разделяющую одни и те же цивилизационно-идеологические ценности. Поэтому она может закрепиться там, используя только стратегии гуманитарной политики и, прежде всего, ее научно-образовательного компонента.

В статье продемонстрировано, как с помощью государственных и государственно-частных организаций, включая МИД и аффилированные с ним структуры, а также различные культурные и просветительские центры, Испания ежегодно наращивает свое гуманитарное присутствие в регионе, предоставляя стипендии, реализуя программы помощи образованию и науке, организуя совместные проекты. Этим программам за последние годы было принято сотни, и их количество ежегодно растет. Результатом этой стратегии стало успешное внедрение в Латинской Америке своих образовательных и культурных приоритетов и формирование иберо-американского образовательного пространства. На этом пути Испания добилась ощутимых успехов всего за последние 20 лет. Образовательные приоритеты гуманитарной политики Испании, те методы и стратегии, которые используются этой страной, прежде всего в Латинской Америке, могут послужить хорошим опытом и для России, особенно в новых геополитических условиях.

<sup>36</sup> La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19 // Repositorio CEPAL. Agosto de 2020. URL: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/S2000510\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/S2000510_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (accessed: 15.06.2022).

Поступила в редакцию / Received: 23.04.2022  
Доработана после рецензирования / Revised: 06.06.2022  
Принята к публикации / Accepted: 27.06.2022



**Библиографический список**

- Борзова А. Ю., Николашвили Н. Д.* «Марка Испания»: разработка государственной политики Испании по реализации «мягкой силы» // *Вестник РГГУ. Серия «Политология. История. Международные отношения»*. 2020. № 2. С. 77—93. <https://doi.org/10.28995/2073-6339-2020-2-77-93>
- Ермольева Э. Г.* Образование в Латинской Америке: адаптация к вызовам времени. Москва : ИЛА РАН, 2014.
- Кулешова В. В.* Проблема Испании в полемической публицистике Рамиро де Маэсту 1896—1936 годов // *Проблемы испанской истории* / отв. ред. С. П. Пожарская. Москва : Наука, 1979. С. 106—134.
- Лобанова Д. А.* Публичная дипломатия Испании в странах Латинской Америки: принципы и институты // *Латинская Америка*. 2019. № 1. С. 5—11. <https://doi.org/10.31857/S0044748X0003504-3>
- Павленко О. В.* Конструктивистский подход к исследованию международных отношений: возможности и пределы // *Вестник РГГУ. Серия «Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение»*. 2015. № 6 (149). С. 53—68.
- Филатов Г. А.* Доктрина «испанидад» и ее роль в отношениях франкистской Испании со странами Латинской Америки в 1940-х годах // *Новая и новейшая история*. 2014. № 5. С. 63—71.
- Харитонова Е. М., Прохоренко И. Л.* «Мягкая сила» бывших империй: сравнительный опыт Великобритании и Испании // *Мировая экономика и международные отношения*. 2018. Т. 62, № 3. С. 39—49. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-3-39-49>
- Химич Г. А., Терентьева Е. Д.* Роль гуманитарного сотрудничества в современной внешней политике Испании // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения*. 2018. Т. 18, № 1. С. 197—207. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2018-18-1-197-207>
- Яковлев П. П.* Иберо-американское сообщество наций в формирующемся миропорядке (к 25-летию организации) // *Латинская Америка*. 2016. № 8. С. 43—57.
- Atienza J., Macías I.* Cooperación española 2019—2020: en transición hacia la refundación en La Realidad de la Ayuda 2020 // *Una refundación inaplazable para el mundo post COVID-19* / éd. por F. Cortada. Barcelona : Oxfam, 2020. P. 20—45. URL: [http://realidadayuda.org/Informe\\_RDA\\_2020\\_04.pdf](http://realidadayuda.org/Informe_RDA_2020_04.pdf) (accessed: 05.04.2022).
- Basco A., de Azevedo B., Harraca M., Kersner S.* América Latina en movimiento: competencias y habilidades en la Cuarta Revolución Industrial // *Nota tecnica*. 2020. No. 8. P. 80—164. <http://dx.doi.org/10.18235/0002132>
- Delgado Gómez-Escalonilla L.* Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica, 1939—1953. Madrid : CSIC, 1988.
- Dutrénit G., Aguirre-Bastos C., Puchet M., Salazar M.* Latin America // *UNESCO Science Report: The Race against Time for Smarter Development* / ed. by S. Schneegans, T. Straza, J. Lewis. Paris : UNESCO Publ., 2021. P. 200—234. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377462/PDF/377462eng.pdf.multi> (accessed: 05.04.2022).
- Keohane O. R.* After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy. New Jersey : Princeton University Press, 2005.
- Merchán Iglesias F. J.* La política educativa de la democracia en España (1978—2019): Escolarización, conflicto Iglesia-Estado y calidad de la educación // *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*. 2021. Vol. 29, no. 61. P. 1—15. <https://doi.org/10.14507/epaa.29.5736>
- Morales San-Juan J. C.* Los centros de pensamiento y su influencia en la política exterior y de seguridad [tesis doctoral]. Madrid : EIDUNED, 2017. URL: [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:ED-Pg-SegInt-Jcmorales/MORALES\\_SAN\\_JUAN\\_JuanCarlos\\_Tesis.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:ED-Pg-SegInt-Jcmorales/MORALES_SAN_JUAN_JuanCarlos_Tesis.pdf) (accessed: 05.04.2022).
- Noya J.* El poder simbólico de las naciones // *Documento de trabajo*. No. 35. Madrid : Real Instituto Elcano, 2005. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/42965614.pdf> (accessed: 05.04.2022).
- Pereira J. C.* La política exterior de España (1800—2003): historia, condicionantes y escenarios. Barcelona : Ariel, 2003.
- Santa María H., Ostos F., Romero S., Ventosilla D.* Política educativa en América Latina // *Revista Innova Educacion*. 2021. Vol. 3, no. 2. P. 321—334.
- Treviño L.* La política exterior del gobierno socialista hacia Latinoamérica // *Revista de Estudios Internacionales*. 1985. Vol. 6, no. 1. P. 111—124.
- Wendt A.* Social Theory of International Politics. Cambridge : Cambridge University Press, 1999.

**Сведения об авторах:** *Борзова Алла Юрьевна* — доктор исторических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов; ORCID: 0000-0002-9886-7977; e-mail: borzova\_ayu@rudn.ru

*Волосюк Ольга Виленовна* — доктор исторических наук, профессор, руководитель департамента зарубежного регионоведения факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ; ORCID: 0000-0002-3115-6978; e-mail: ovolosyuk@hse.ru

*Николашвили Нино Дмитриевна* — аспирант кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов; ORCID: 0000-0003-2745-3918; e-mail: n.i.n.o31297@gmail.com




# МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

## INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS

DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-600-612

*Research article / Научная статья*

### Brazil's New Investment Treaty Model: Why Now?

Lucas S. Amorim<sup>1</sup>, Henrique Z. Menezes<sup>2</sup><sup>1</sup> University of São Paulo, São Paulo, Brazil<sup>2</sup> Federal University of Paraíba, João Pessoa, Brazil amorimlucas@usp.br

**Abstract.** The investment treaty regime, unlike other economic regimes, lacks common substantive multilateral rules and depends on countries signing bilateral or plurilateral investment treaties. As the regime presented a pro-developed country bias, developing countries, especially in Latin America, avoided signing investment treaties up to the 1980s. Brazil followed this trend and did not start an investment treaty program until the late 1990s. However, the treaties never entered into force. The country also avoided acceding to the World Bank agency responsible for investment arbitration proceedings — the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID). In 2015, Brazil started a new investment treaty program. However, the timing seems counterintuitive. The investment treaty regime had already been criticized, including inefficiency in attracting foreign investment, the potential to encroach on countries' regulatory sovereignty and the lack of legitimacy of its investor-state dispute settlement (ISDS) procedure. Furthermore, the favorable foreign economic scenario did not force the country to seek an inflow of foreign capital at that time. The new Cooperation and Facilitation Investment Agreement (CFIA) is presented as an investment treaty model for developing countries, since it responds to major criticisms to the investment treaty regime, and at the same time meets the demands of an important domestic interest group, the Brazilian industrial sector, for a legal framework that mitigates the political risk of its increasingly internationalized operations. Brazil's CFIA may be viewed as a model that other developing countries could emulate in the face of the failure of the traditional paradigm of investment dispute settlement.

**Key words:** cooperation and facilitation investment agreements, Brazil, Investment Treaty Regime, foreign direct investment, investor-state dispute settlement

**Acknowledgements:** This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — Brasil (CAPES) — Finance Code 001 and the Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Chamada MCTIC/CNPq No. 28/2018). A previous version of this paper was presented at the 9th International Relations Research Symposium (SimpORI 2020) under the title “Brazil's New Wave of Investment Treaties: FIESP Agenda+?”.




**For citation:** Amorim, L. S., & Menezes, H. Z. (2022). Brazil's new investment treaty model: Why now? *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 600—612. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-600-612>

## Новая модель инвестиционного договора Бразилии: почему именно сейчас?

Л.С. Аморим<sup>1</sup>  , Э.З. Менезес<sup>2</sup> 

<sup>1</sup> Университет Сан-Паулу, Сан-Паулу, Бразилия

<sup>2</sup> Федеральный университет Параиба, Жуан-Песоа, Бразилия

 amorimlucas@usp.br

**Аннотация.** Международный режим инвестиционных договоров, в отличие от других экономических режимов, не предполагает общих многосторонних материально-правовых норм и зависит от стран, подписывающих двусторонние или плюрилатеральные инвестиционные договоры. Поскольку режим предоставлял несправедливые преимущества развитым странам, многие развивающиеся страны, особенно в Латинской Америке, избегали подписания инвестиционных договоров вплоть до начала 1980-х гг. Бразилия следовала заданному тренду, инициировав собственную программу инвестиционных договоров только в конце 1990-х гг. Однако договоры так и не вступили в силу. Бразилия также не присоединилась к Международному центру по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС), агентству Всемирного банка, ответственному за проведение арбитражных процедур в международных инвестиционных спорах. В 2015 г. Бразилия запустила новую программу инвестиционных договоров. Однако выбор времени для подобного решения не совсем логичный. Международный режим инвестиционных договоров уже подвергался критике по причине неэффективности в привлечении иностранных инвестиций, возможности нарушения государственного суверенитета и недостатка легитимности процедуры разрешения споров между инвесторами и государством. Кроме того, в тот период у Бразилии не было необходимости в привлечении иностранных инвестиций ввиду благоприятных внешних условий. Новые соглашения о сотрудничестве и содействии инвестициям представляются как модель инвестиционного договора, которая учитывает все недостатки международного режима, а также реагирует на запросы важной внутренней группы давления — бразильского промышленного класса — о создании правовых рамок для минимизации политических рисков их деятельности, степень интернационализации которой увеличивается. Бразильская модель соглашения о поощрении и взаимной защите капиталовложений может быть заимствована другими развивающимися странами в условиях кризиса традиционной парадигмы разрешения инвестиционных споров.

**Ключевые слова:** соглашения о поощрении и взаимной защите капиталовложений, Бразилия, режим инвестиционных договоров, прямые иностранные инвестиции, урегулирование споров между инвесторами и государством

**Благодарности:** Данное исследование частично финансировалось Агентством по координации совершенствования кадров системы высшего образования — Бразилия (CAPES) — Финансовый кодекс 001 и Бразильским национальным советом по научно-техническому развитию (приказ МСТIC/CNPq № 28/2018). Предыдущая версия статьи была представлена на 9-м симпозиуме по исследованиям в области международных отношений SimpoRI 2020 под названием “Brazil’s New Wave of Investment Treaties: FIESP Agenda+?”.

**Для цитирования:** Amorim L. S., Menezes H. Z. Brazil’s New Investment Treaty Model: Why Now? // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 600—612. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-600-612>

### Introduction

Since the World Bank started monitoring global capital flows, the total outflow of foreign direct investment (FDI) has grown from USD 13.4 billion in 1970 to a peak of USD 3.2 trillion in 2007 — an increase of approximately

240 times.<sup>1</sup> Although it represents only a fraction of the international trade volume, FDI is attributed a fundamental role in promoting

<sup>1</sup> World Development Indicators: DataBank // The World Bank. URL: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (accessed: 10.02.2020).

economic development and growth (Ahmad, Draz & Yang, 2018; Aust, Morais & Pinto, 2020). This apparent connection between FDI and development is especially relevant for the economies of low and middle-income countries, which are primarily net recipients of investment (Bonnitcha, Poulsen & Waibel, 2017).

The surge in international capital flows is accompanied by an increase in the number of investment treaties in force. These agreements are intended to protect international investors from arbitrary and confiscatory actions of their host states and create more favorable conditions for investment inflows. The United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) data show that more than 2,000 of these treaties have been signed and are currently in force.<sup>2</sup> Developed countries proposed the first modern investment treaties in the post-World War II period. These countries were interested in creating legal mechanisms to ensure the protection of their investors abroad. The primary enforcement mechanism of these treaties is the investor-state dispute settlement (ISDS), a *sui generis* kind of arbitration that endows foreign citizens and corporations with the ability to seek remedies against treaty violations by their host states (Bonnitcha, Poulsen & Waibel, 2017).

Initially, Brazil avoided signing these investment agreements following the example of its Latin American neighbors. The country found the protection offered to foreign citizens to be excessive and even superior to that of national investors. The Brazilian government backtracked in its attempt to join the regime in the 1990s, considering that several of the treaty clauses granted excessive prerogatives to multinational companies in a manner incompatible with the domestic constitutional order. From the 2010s, a new attempt to create a Brazilian model of investment agreement has attracted the attention of researchers and policymakers as an alternative to the previous investment protection paradigm, especially for its lack of use of the investor-state arbitration mechanism (Badin & Morosini, 2017).

This reorientation of the Brazilian policy towards the investment treaty regime stands out both due to the more favorable external economic conditions, which makes attracting FDI a less urgent matter, and the erosion of the legitimacy of the international investment treaty regime, that has been severely criticized since the 2000s. The regime's legitimacy crisis has been widely reported, among others, with scandalous arbitral complaints against Uruguayan and Australian health policies. That, in turn, led to denunciation or renegotiation of investment treaties by developed and developing countries, particularly in Latin America (Amorim, Baccarini & Menezes, 2021). These developments shed light on the importance of the institutional innovation proposed by Brazil to deal with investment protection and promotion without limiting its space for implementing public policies.

To better understand Brazil's new position, Section 1 of this paper explains how the investment treaty regime acquired the current hybrid configuration based on substantive bilateral and regional treaties, with procedural rules guaranteed by multilateral agreements. Section 2 explores the historical relationship of developing countries, especially in Latin America, with investment treaties. Special attention will be paid to the changes in the economic and ideological landscape over the 1980s and 1990s. Finally, Section 3 analyses Brazil's position on the regime both originally in the 1990s and more recently after the implementation of the CFIA model-promoted by the Ministries of Trade (MDIC)<sup>3</sup> and Foreign Affairs (Itamaraty) with important contributions from the national industrial sector.

### **The Configuration of the Investment Treaty Regime**

What would become of global trade governance without the World Trade Organization (WTO)? Although it is difficult to conceive, investment flows are regulated by an international economic regime that lacks similar

<sup>2</sup> Investment Policy Monitor // UNCTAD. 2019. No. 22. P. 1—28. URL: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2019d8\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2019d8_en.pdf) (accessed: 02.01.2020).

<sup>3</sup> The department of the Brazilian government responsible for foreign trade had the status of a ministry up to 2018. It is currently a special secretariat under the Ministry of the Economy.

multilateral rules. Since the 1940s, there have been several attempts to regulate international investments. The Havana Charter, which, if approved, would have given rise to the International Trade Organization, already provided for the negotiation of a multilateral investment agreement.<sup>4</sup> Other attempts to create a multilateral investment regime, more recently the Uruguay Round negotiations, were met with insurmountable opposition, mainly from developing countries. Even when the negotiations were shifted to the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), the “rich men’s club,” a consensus could not be reached.<sup>5</sup>

Although various attempts at multilateralization have been in vain, this has not prevented the regime from perpetuating itself in a different way. Given the impossibility of reconciling even the interests of like-minded developed countries in a multilateral forum, the approach was to concentrate efforts on negotiating bilateral investment treaties (BITs). This change in strategy was accelerated by the efforts of Third World countries in the United Nations General Assembly in the 1960s and 1970s. The New International Economic Order agenda recognized expropriation or nationalization of the industries under the control of foreign investors as a sovereign right of developing countries.<sup>6</sup> Therefore, the signing of

numerous investment treaties throughout the 1980s, which reinforced the protection of property rights, is viewed as a “counter-offensive” against the attempt by the Third World to bring about an international economic order favorable to them. As a result of these efforts, the number of bilateral investment treaties in force has reached 2,651 by October 2019.<sup>7</sup> Keeping the analogy with the multilateral trade regime, it would be as if global trade flows were regulated exclusively by preferential agreements (Bonnitcha, Poulsen & Waibel, 2017).

Without a central institution that coordinates this legal framework, is it possible to call it a regime according to the traditional understanding? Four elements collaborate to guarantee a certain degree of cohesion in this entanglement of bilateral agreements.

First, the fact that the treaties were negotiated with a common objective and initiated by developed countries ensures cohesion in the guiding principles of the regime. The investment treaty regime assumes a positive role of FDI and that property rights protection can foster investments. Besides, given the need to counter the Third World wave of the 1970s, the dominant view in the post-Cold War period emphasized the creation of institutions and regimes that helped advance a liberal-internationalist agenda contributing to the relative uniformity of provisions of the agreements (Bonnitcha, Poulsen & Waibel, 2017).

Second, it is important to consider the influence that failed multilateral agreement projects had on the bilateral treaties. Taking the OECD agreement proposals as a standard, developed countries interested in expanding their

<sup>4</sup> Final Act of the United Nations Conference on Trade and Employment // United Nations Conference on Trade and Employment. 1948. URL: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/havana\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf) (accessed: 07.11.2019).

<sup>5</sup> These previous treaty drafts can be consulted in the following websites, see: International Investment Instruments: A Compendium. Volume V: Regional Integration, Bilateral and Non-governmental Instruments // United Nations Conference on Trade and Development. Geneva and New York, 2000. P. 301—303. URL: [http://unctad.org/en/Docs/dite2vol5\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/dite2vol5_en.pdf) (accessed: 02.10.2017); The Multilateral Agreement on Investment: Draft Consolidated Text // OECD. 1998. URL: <http://www1.oecd.org/daf/mai/pdf/ng/ng987r1e.pdf> (accessed: 29.07.2019). See also: (Zeng, 2014); Chomsky N. Domestic Constituencies // *Z Magazine*. May 1, 1998. URL: <https://zcomm.org/zmagazine/domestic-constituencies-by-noam-chomsky/> (accessed: 28.12.2020).

<sup>6</sup> See: Resolution Adopted by the General Assembly 3201 (S-VI). Declaration on the Establishment of a New

International Economic Order // United Nations General Assembly. May 1, 1974. URL: <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm> (accessed: 07.09.2021); Resolution Adopted by the General Assembly 3281 (XXIX). Charter of Economic Rights and Duties of States // United Nations General Assembly. December 17, 1974. URL: <http://www.un-documents.net/a29r3281.htm> (accessed: 07.09.2021).

<sup>7</sup> Investment Policy Monitor // UNCTAD. 2019. No. 22. P. 1—28. URL: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2019d8\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2019d8_en.pdf) (accessed: 02.01.2020).

network of investment agreements set their own BIT models. The process of negotiating these agreements with developing countries is marked by the power asymmetry between the parties. Traditionally, the agreements are signed between a capital-exporting developed country and a capital-importing developing country. Consequently, it is implausible that a developing country will achieve significant concessions during the negotiations. The situation when a developed country offers a model agreement based on the OECD multilateral proposals that are subsequently rubberstamped by developing countries has given rise to the expression “boilerplate treaty.” Despite some differences in the treaty provisions, generally, they guarantee similar substantive rights and procedural mechanisms for dispute settlement which arbitrators interpret in a quasi-jurisprudential framework that seeks homogeneous decisions.<sup>8</sup>

Perhaps, the most important element of the regime is the enforcement capacity found in the dispute settlement mechanisms of the investment treaties and its centrality in the formulation of new rules. Unlike many schemes that have soft law enforcement mechanisms, based on the moral weight of international bodies at best, investor-state arbitration is firmly established by international treaties. Especially if carried out under the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) of the World Bank Group, awards are immediately enforceable without the possibility of an appeal before national courts. The New York Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards,<sup>9</sup> which has 161 contracting parties, gives little leeway to a country ordered to pay damages to the foreign investor ostensibly harmed by its actions or omissions (Bonnitcha, Poulsen & Waibel, 2017).

<sup>8</sup> Peterson L. The End of Boilerplate Investment Treaties (BITs) // Kluwer Arbitration Blog. May 20, 2009. URL: <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2009/05/20/the-end-of-boilerplate-investment-treaties-bits> (accessed: 28.12.2020). See also: (Zeng, 2014).

<sup>9</sup> Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards // United Nations Commission on International Trade Law. New York, 1958. URL: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/new-york-convention-e.pdf> (accessed: 28.12.2020).

Finally, the legal construction of the regime favors investor-state arbitration not only as a space for rule enforcement but also for rulemaking. The Deutsche Richterbund, a professional association of German judges and prosecutors, expressed concern over the possibility of creating a multilateral investment court proposed by the European Commission.<sup>10</sup> The argument is that international investment law is currently composed of well-established procedural rules and considerably vague substantive rules that resemble weaker, vaguer legal principles. The difference in the wording of the agreements is further weakened by the Most Favoured Nation clause, which effectively extends the most favorable provisions to all investment treaty partners of a country.

### **Investment Agreements and Developing Countries**

Why have the countries not given up signing investment agreements despite all the obstacles to establishing a multilateral regime? It may seem trivial that the interest in signing a BIT proceeds from a mutual will to increase investment flows between the two countries. However, the analysis of a country’s motivations to accede to investment agreements necessarily involves a country’s position *vis-à-vis* international investment flows as either a net exporter or importer of investments. They are relatively stable, so it is possible to generalize that investments flow from developed countries that are abundant in capital towards developing countries that are abundant in labor. This assumption follows from the Heckscher — Ohlin model, which is also used to explain international trade. Although relatively outdated, it serves well to illustrate the understanding of the world economy at the time when the first investment agreements were signed (Bonnitcha, Poulsen & Waibel, 2017).

<sup>10</sup> Opinion on Recommendation of a Council Decision Authorising the Opening of Negotiations for a Convention Establishing a Multilateral Court for the Settlement of Investment Disputes (COM (2017) 493 final) // Deutsche Richterbund. November, 2017. URL: [https://www.foeeurope.org/sites/default/files/eu-us\\_trade\\_deal/2017/en\\_stellungnahme.pdf](https://www.foeeurope.org/sites/default/files/eu-us_trade_deal/2017/en_stellungnahme.pdf) (accessed: 28.12.2020).

As discussed in the previous section, the initiative to create an international investment regime was put forward by developed countries. Developing countries, initially, did not take this idea favorably. According to Poulsen (2011), despite the effort of developed countries to expand their network of investment treaties, very few developing countries adhered to BITs throughout the 1960s and 1970s. Those who did were often ex-colonies seeking to maintain the *status quo* by replacing the special treatment accorded to investors of the former metropole (i.e., imperial preferences) with a new relationship based on international law (Choi, 2007).

In Latin America, the opposition to the liberalization of capital flows and the internationalization of disputes between the state and foreign investors was much fiercer. In the 19th century, the region's countries adopted the Calvo doctrine as a part of their legal systems. Proposed by Carlos Calvo, an Argentine jurist and diplomat, it excluded the possibility of foreign intervention in case of an investment dispute (Calvo, 1896). Initially, the doctrine covered only the use of diplomatic protection, i.e., when the home country of the affected investor interceded diplomatically with the state that generated the alleged damage on behalf of its national. It was common that after the diplomatic means had been exhausted, the situation deteriorated to violence. The use of force, especially naval, for the resolution of investment disputes is known as “gunboat diplomacy.” A more extreme example is represented by French interventions in Mexico under the pretext of violation of French citizens’ property rights (Garcia-Mora, 1950; Lazo, 2014; Lowenfeld, 2009).

This situation changed during the second half of the 20th century. The distrust of foreign investors stemmed from a development strategy based on import substitution industrialization that privileged the protection of domestic industries. In this context, foreign companies were seen as potential competitors that could crush domestic firms that had not yet reached the necessary productivity level. During that period, even peaceful investment dispute resolution

tools, such as arbitration, were rejected by Latin American nations. The cohesion around this joint position is exemplified by an episode called *El No de Tokio* that occurred in 1964. At the time, out of the 21 votes cast against the creation of ICSID, 19 came from Latin American countries, the largest collective vote against any World Bank initiative ever.<sup>11</sup>

This situation started to reverse from the 1980s onwards. A sharp increase in the basic interest rate carried out by the United States Federal Reserve complicated the situation for Latin American countries that financed their economies through cheap foreign loans resulting from the accumulation of the so-called petrodollars. These funds were generally invested in European and American banks and “recycled” into low-interest loans to developing countries. The repatriation of these resources to the U.S. economy dried up funding and made it prohibitively expensive to sustain a development model based on international credit. The first country to default was Mexico in 1982, which led to a chain reaction that made the 1980s known as *Década Perdida*, the Lost Decade, for the region (Tavares, 1992; Hirsch, 2010).

Akin to financial unsustainability caused by the increase in the cost of loans, there was the erosion of the academic consensus on import substitution industrialization. Dependency theorists blamed this policy for intensifying the economic subordination of periphery countries to the so-called core countries. Liberals, on the other hand, pointed to stagnant productivity and exports caused by the protection of national industries (Baer, 1972). Hira (2007, p. 348) points out that although the emergence of a new non-liberal paradigm of development was possible, the few voices that defended a new model “were drowned out by the sea of literature espousing neoliberalism.”

The decision of the Latin American countries to abandon the Calvo doctrine and adhere to numerous investment agreements over the 1980s and 1990s reflects the move to a

<sup>11</sup> Broad R. Remembering the “Tokyo No” Fifty Years Later // Triple Crisis. December 5, 2014. URL: <http://triplecrisis.com/remembering-the-tokyo-no-fifty-years-later/> (accessed: 28.12.2020).

development model that sought FDI as an important source of funding. The number of agreements signed by the Latin American and Caribbean countries in the 1980s was 30, a fivefold increase compared to the preceding decade. In the 1990s, the number of agreements signed by the countries of the region reached 337. In contrast to the previous decades, the adoption of bilateral investment treaties was widespread and not concentrated in a few small economies, so it is not frivolous to claim that the adoption of the new economic paradigm was pervasive.<sup>12</sup>

### The CFIA Model: An Outlier?

Brazil, like other Latin American countries, initially resisted signing investment agreements throughout the 1960s and 1970s. In Brazil, this period extended until the mid-1990s, with the country being among the laggards in the race for foreign investment. After the re-democratization — starting during the presidency of Itamar Franco but intensifying under Fernando Henrique Cardoso — Brazil abandoned the Calvo doctrine and tried to jump on the investment treaty bandwagon. The government signed 14 bilateral investment treaties from 1994 onward. Despite having submitted several of the treaties to the legislature, President Cardoso requested Congress not ratify them in 2002 (Campello & Lemos, 2015; Morossini & Xavier Jr., 2015). According to the explanatory memorandum signed by foreign minister Celso Lafer, after the negotiation of the Multilateral Agreement on Investment (MAI) it became clear that the terms of investment treaties granted excessive rights and privileges to multinational companies to the detriment of the jurisdiction of the State and the social order.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Investment Policy Hub: International Investment Agreements Navigator // UNCTAD. URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements> (accessed: 06.01.2020).

<sup>13</sup> Ata da 2348 Sessão Solene, Matutina, em 12 de dezembro de 2002 // Diário da Câmara dos Deputados. Mesa da Câmara dos Deputados (Biênio 2001/2002). República Federativa do Brasil. 2002. P. 21. URL: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13DEZ2002.pdf> (accessed: 02.06.2022).

The fruitless “first wave” of BITs signed by Brazil in the 1990s was mainly the result of two developments in the economy of Latin America: the need to obtain foreign currency inflows through the capital account and the enactment of neoliberal economic policies based on the IMF recommendations spelled out in the Washington Consensus. These agreements were aimed at establishing Brazil as a recipient of foreign capital. This is easily noticeable when analyzing the profile of Brazil’s partners. As seen in Table 1, of the 14 agreements signed by Brazil in the 1990s, only 3 feature other developing countries as partners.

Table 1  
Investment Treaties Signed by Brazil in the 1990s —  
The First Wave

Partner	Year
Portugal	1994
Chile	1994
United Kingdom	1994
Switzerland	1994
France	1995
Finland	1995
Italy	1995
Denmark	1995
Venezuela	1995
South Korea	1995
Germany	1995
Cuba	1997
Netherlands	1998
Belgium / Luxembourg	1999

Source: Investment Policy Hub: International Investment Agreements Navigator // UNCTAD. URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements> (accessed: 06.01.2020).

According to Badin and Morosini (2017), a striking feature of this attempt to adhere to the investment treaty regime was the lack of a Brazilian investment agreement model. On the contrary, the predominance of investment agreements with developed countries as partners indicates that Brazil simply adhered to the investment agreement model which was the norm then. These agreements established specific standards of protection for foreign investments. Among the less polemic clauses of the treaties, we find “direct expropriation” that prohibits nationalization of foreign investor’s property without compensation, “national treatment” and



“most favored nation” clauses which equate the treatment offered to foreign investors with that of the residents and foreign investors from third countries, respectively (Bonnitcha, Poulsen & Waibel, 2017).

The more problematic clauses offered foreign investors a “minimum standard of treatment” along with “fair and equitable treatment” and “full security and protection.” These three standards of treatment were markedly vague and granted arbitrators undue interpretative space, which led to overreaching decisions that frustrated many countries. The “indirect expropriation” clause, which was meant to protect investors from governmental actions “tantamount to expropriations,” was also construed to prevent countries from adopting good faith regulations in the public interest.<sup>14</sup> Procedurally, the traditional paradigm of investment treaties privileged litigious dispute settlement, such as investor-state arbitration, rather than less confrontational procedures such as mediation and conciliation (Bonnitcha, Poulsen & Waibel, 2017).

At the time, Brazil’s role in the investment treaty regime reflected the traditional North — South paradigm. While the treaty clauses were constructed to create symmetrical rights and obligations between the parties, this was not true in practice. The “developed” party supplied the investments and, accordingly, its investors benefited from the legal protection offered by the agreement. On the other hand, the “developing” party had to comply with the treaty provisions expecting increasing foreign investment inflow. The Brazilian interest in signing the treaties proceeded, therefore, from what Elkins, Guzman, and Simmons (2008) call rational competition for capital. Even if the country was not interested in

granting special treatment to foreign investors, the fact that neighboring states advanced further in the process of joining the international regime forced Brazil to sign agreements through a competitive logic of attracting investments. Congress’ decision to reject the six agreements on the grounds of unconstitutionality marked the end of the Brazilian BITs initiative.

Over the next decade, the investment treaties issue did not come up in Brazilian political debate either due to their defeat in Congress or lack of interest on behalf of the center-left governments that held power after 2003. It was only in the second half of the 2010s that Brazil saw the need to start a new program of agreements, now under a new paradigm. The model was developed in collaboration between the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Trade and was called the Cooperation and Facilitation Investment Agreement (CFIA). Some of the innovations the Brazilian CFIA model introduced are the exclusion of the controversial clauses cited above such as “indirect expropriation”, “full security and protection” and “fair and equitable” treatment (Baumann, 2020).

In addition, the new model does not provide for ISDS as a means of dispute settlement. Instead, the CFIA replaces ISDS by a progressive series of instances of mediation and conciliation that goes through an Ombudsperson, who receives complaints and proposals of foreign investors, a mixed committee, which seeks to settle issues not resolved by the previous instance, and finally, interstate arbitration provided all other options have been exhausted. The Brazilian government is not secretive about the motivation for a new treaty model. When submitting its proposal to the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), Brazil stated that the CFIA model “emerged in the context of increasing dissatisfaction with the traditional Bilateral Investment Treaties containing ISDS provisions.”<sup>15</sup> The Brazilian delegation listed a few of the shortcomings found in the old model:

<sup>14</sup> The indirect expropriation clause has already been interpreted as preventing the State from revoking environmental licenses (*Metalclad v Mexico*), introducing a “sin tax” on high fructose corn syrup products (*Cargill v Mexico*) and has been used unsuccessfully in *Philip Morris v Uruguay* to prevent the state from adopting anti-smoking measures. A summary of the cases can be found in Investment Policy Hub, see: Investment Dispute Settlement Navigator // UNCTAD. URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement> (accessed: 06.01.2020).

<sup>15</sup> Possible Reform of Investor-State Dispute Settlement (ISDS): Submission from the Government of Brazil //

— lack of evidence that BITs promote FDI;  
 — controversial nature of investment agreements that give undue protection to the investors at the expense of the host country’s right to regulate in the public interest;

— growing demand for a more balanced approach between investors and states that reinforced Brazil’s willingness to develop a model that would overcome the shortcomings of traditional BITs.

However, while opposition to a dysfunctional institution, such as ISDS, is a necessary condition for change, it does not always lead to its replacement. To understand how institutions overcame paralysis and created an innovative agreement model, it is necessary to explore the change in the dynamics of investment flows in 1980—2010. Unlike the 1980s, after the 2008 Great Depression, the countries of the Global South enjoyed a new period of cheap credit and lax monetary policy in the Global North. According to Carvalho, “in 2010—2013 emerging economies received almost half of global capital flows. Before the crisis, in 2002—2008 this share never reached 20%. This increase happened due to monetary expansion in developed countries. In Latin America, almost half of net capital inflows was speculative and short-term, with Mexico and Brazil being the main destinations” (Carvalho, 2018, p. 60).

These favorable external developments indicate that it is unlikely that the reorientation of Brazilian investment treaty regime policy is merely another attempt to attract investments as it used to be. The government’s hands were no longer tied by the balance of payments constraints or attempts to resolve them by increasing capital inflow. Furthermore, as noted in the Table 2, the CFIA program targeted the countries of the Global South that could potentially act as recipients of investments by Brazilian companies rather than those that traditionally invested in Brazil. According to the Ministry of Foreign Affairs, fourteen Cooperation and Facilitation Investment

Agreements were signed by December 2020, with two more free trade agreements with investment chapters based on the CFIA model signed with Chile and Peru.

Table 2

**Investment Treaties Signed by Brazil since 2015 —  
The Second Wave**

Partner	Year	Modality	Status
Mexico	2015	CFIA	In force
Mozambique	2015	CFIA	Ratified by Brazil, awaiting ratification by the other party
Malawi	2015	CFIA	Ratified by Brazil, awaiting ratification by the other party
Angola	2015	CFIA	In force
Colombia	2015	CFIA	Ratified by Brazil, awaiting ratification by the other party
Chile	2015	CFIA	Replaced by the 2018 Brazil—Chile FTA
Peru	2016	FTA with an investment chapter	Ratified by Brazil, awaiting ratification by the other party
Intra-MERCOSUR	2017	CFIA	In force
Ethiopia	2018	CFIA	Pending in Congress
Suriname	2018	CFIA	Pending in Congress
Guyana	2018	CFIA	Pending in Congress
Chile	2018	FTA with an investment chapter	In force
United Arab Emirates	2019	CFIA	Pending in Congress
Ecuador	2019	CFIA	Pending in Congress
Morocco	2019	CFIA	Pending in the Executive
India	2020	CFIA	Pending in the Executive

Source: Concórdia: Acervo de atos internacionais do Brasil [Brazil’s Treaty Series] // Ministério das Relações Exteriores. URL: <https://concordia.itamaraty.gov.br/> (accessed: 04.07.2022); Investment Policy Hub: International Investment Agreements Navigator // UNCTAD. URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements> (accessed: 04.07.2022).

Brazil’s position paper to UNCITRAL’s working group on ISDS reform further states that “the creation of Brazilian CFIA responds to a demand from the national private sector,” not the state’s macroeconomic needs at that time.<sup>16</sup> The

United Nations General Assembly. 2019. URL: <https://undocs.org/en/A/CN.9/WG.III/WP.171> (accessed: 28.01.2019).

<sup>16</sup> Possible Reform of Investor-State Dispute Settlement (ISDS): Submission from the Government of Brazil // United Nations General Assembly. 2019. URL:

timing of the implementation of the new model reinforces this argument. The elaboration of the CFIA model coincided with the implementation of a new economic agenda by the Dilma Rousseff government. According to Carvalho (2018, p. 56), “the center of the [new economic] model would be to better use foreign markets and investments” as opposed to the domestic market and consumption. The FIESP Agenda, as the economic program is hereafter referred to, was conducted in favor of portions of the Brazilian industrial sector represented by the Federation of Industries of the State of São Paulo (FIESP) and the National Confederation of Industry (CNI).

Similar to the FIESP Agenda, the CFIA program seemed to address the demands of a group of large companies that were interested in accelerating their internationalization and increasingly invested in other developing countries. The Brazilian think tank *Fundação Dom Cabral* (FDC) shows that while in 2001 a staggering 93% of global FDI outflows originated in developed economies, by 2018 this number reduced to 55%, with 45% of FDI outflows originating in a more dynamic developing world.<sup>17</sup>

Brazil’s FDI follows this new pattern of increasing South — South cooperation. The internationalization of Brazilian companies gained momentum in the second half of the 2000s, whereas in 2018 the stock of Brazilian FDI abroad reached impressive USD 381 billion.<sup>18</sup> The Brazilian Central Bank concedes that determining the final destination of capital outflows is not an easy task as companies often make use of fiscal havens as an intermediate step for operating abroad. However, the available data show that traditional partners in Latin America, along with Europe and the United States, are still among the most common destinations of

Brazilian FDI.<sup>19</sup> Nevertheless, according to UNCTAD, an increasing share of these investments flows towards other developing countries.<sup>20</sup>

While aggregated data on FDI in Africa may seem unimpressive, other metrics may better capture Brazilian investment presence. White affirms that 30% of mining investments in the continent come from Brazil, ahead of other leading players such as China, South Africa, and Australia (White, 2013). The author also highlights the importance of multinational companies such as Petrobras, Vale, and Odebrecht in the USD 20 billion stock of Brazilian investment in Africa. For instance, Odebrecht, most famous for its construction projects, is currently the largest private employer in the Portuguese-speaking nation of Angola.

Documents published by FIESP itself reveal the Federation’s concern about the need for formulating public policies given the recent South — South investment dynamics: legal mechanisms that bring greater stability, predictability, and legal certainty to Brazilian direct investments and adequately modulate investors’ expectations regarding the security of operating in a foreign market can be an extremely relevant element for the internationalization of Brazilian firms.<sup>21</sup>

The CNI echoes FIESP’s concern about the need for public policies that promote and facilitate Brazilian international investments. The Confederation lists negotiating “investment promotion and protection agreements (IPPAs) to mitigate the growing political risks faced by Brazilian companies in their investments

<https://undocs.org/en/A/CN.9/WG.III/WP.171> (accessed: 28.01.2019).

<sup>17</sup> Global LATAM: série investimentos estrangeiros [Foreign investment series] // FDC. 2019. URL: [https://www.fdc.org.br/conhecimento-site/blog-fdc-site/Documents/Global\\_LATAM\\_Brasil.pdf](https://www.fdc.org.br/conhecimento-site/blog-fdc-site/Documents/Global_LATAM_Brasil.pdf) (accessed: 02.04.2021).

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Direct Investment Report // Banco Central do Brasil. 2020. URL: [https://www.bcb.gov.br/content/publications/directinvestmentreport/2019/DIR\\_2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/publications/directinvestmentreport/2019/DIR_2020.pdf) (accessed: 19.05.2021).

<sup>20</sup> Country Fact Sheet: Brazil. World Investment Report 2020 // UNCTAD. 2020. URL: [https://unctad.org/system/files/non-official-document/wir20\\_fs\\_br\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/non-official-document/wir20_fs_br_en.pdf) (accessed: 19.05.2021).

<sup>21</sup> Documento de Posição: Propostas de Integração Externa da Indústria [Position Paper: Proposals for External Integration of Industry] // FIESP. 2014. P. 24. URL: <https://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=159608> (accessed: 28.12.2020).

abroad”<sup>22</sup> among the main objectives that would help promote the internationalization of Brazilian companies.

In conclusion, an emerging consensus on the inadequacy of the old paradigm of investment protection kept Brazil from signing investment treaties since its last encounter with the regime in the 1990s. Up to the mid-2010s, the country had no incentive to change its position as more and more studies cast doubt on the effectiveness of these legal instruments in investment promotion and demonstrated that they exposed countries to possible regulatory interference, which made signing them increasingly undesirable.

After 2015, Brazilian multinational companies that worried about their own internationalization processes pressed their demands to implement an investment protection agreement program. The resulting CFIA reflects a compromise between the demand for investment protection by the Brazilian business community and growing dissatisfaction with the old paradigm of investment protection. Removing the most problematic, vague clauses from the CFIA, such as indirect expropriation and fair and equitable treatment, as well as investor-state arbitration, helped reduce anxiety about potential adverse effects of investment treaties and simultaneously addressed the demand for an institutional framework for investment cooperation.

### Conclusion

It may be argued that the current investment treaty regime is the result of a historical process that has not been favorable to the implementation of a multilateral mechanism for the protection of foreign investors. This regime, that was established mainly through bilateral investment treaties and more recently through plurilateral and regional agreements, is an improvised way to resolve the impossible consensus between the

diverging interests of capital importing and exporting countries as well as between countries with different development strategies within the same group. The result is a regime that, although based on isolated agreements, is relatively coherent due to the shared principles of the developed countries that promoted the adoption of the agreements emulating the attempts aimed at concluding a multilateral agreement, and due to legal characteristics of the regime, such as the centrality of investor-state arbitration — as both a dispute settlement and rulemaking mechanism — and its effectiveness *vis-à-vis* other international regimes.

We also explored how a country’s position as a net importer or exporter of capital influences its position towards the adoption of legal rules that guarantee different treatment for foreign investors compared to their own nationals. By analyzing the case of Latin America, it may be noticed that, contrary to what the developed countries defending the regime preach, the provisions of the agreements do not benefit both parties symmetrically. On the contrary, capital-exporting countries benefit twice as much by creating a forum that both guarantees special treatment for their investors and depoliticizes investment disputes, avoiding undesirable and costly consequences of having to intervene in defense of their nationals. In the case of Latin America, two factors contributed to the cessation of resistance to the investment treaty regime:

1) the end of the favorable financing conditions for the region's economies, which benefited from low-interest rates to maintain an economic model based on import substitution;

2) the loss of academic support for a protectionist, import substitutionist model of industrialization.

The strong dollar diplomacy ended up having the “collateral” effect of undermining Latin American economies. In this context of economic fragility and lack of an alternative development model, the attempt to attract investment through BITs seemed to be a low-cost choice. The signing of investment treaties throughout the 1980s and 1990s reflects a change in the foreign policy of Latin American countries and in the development model they began to adopt.

<sup>22</sup> Relatório dos Investimentos brasileiros no exterior 2013: Recomendações de Políticas Públicas para o Brasil [Report on Brazilian Investments Abroad 2013: Public Policy Recommendations for Brazil] // CNI. 2013. P. 12. URL: [http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo\\_24/2014/01/16/429/20140116145719451313i.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2014/01/16/429/20140116145719451313i.pdf) (accessed: 28.12.2020).

The article analyzed the evolution of Brazil's policy towards the investment treaty regime and identified two waves of investment agreements, the first between 1994 and 1999 and the second between 2015. The first wave was marked by an unfavorable external context, with scarce credit and the implementation of the neoliberal agenda under the Washington Consensus. The second wave, however, happened in a relatively favorable external environment, with monetary expansion in the Global North resulting in a new cheap credit cycle for developing countries. In the ideational field, the 2010s were marked by general criticism of the international liberal order, and more specifically, of the investment treaty regime.

Brazil's CFIA may be viewed as a model that other developing countries could emulate in the face of the failure of the traditional paradigm of investment dispute settlement. Besides, it also reflects the period of a strong influence of the Brazilian industrial class that goes beyond the formulation of macroeconomic policies, as described by Carvalho (2018), also covering the reforms aimed at fostering internationalization of Brazilian companies. Therefore, the CFIA model significance is twofold. Internationally, it marks a moment of questioning and reformulation of the investment treaty regime, whereas, domestically, it reflects the quest of interest groups for international projection.

Received / Поступила в редакцию: 30.12.2020

Revised / Доработана после рецензирования: 10.11.2021

Accepted / Принята к публикации: 27.06.2022

### References / Библиографический список

- Ahmad, F., Draz, M. U., & Yang, S. C. (2018). Causality nexus of exports, FDI and economic growth of the ASEAN5 economies: Evidence from panel data analysis. *The Journal of International Trade & Economic Development*, 27(6), 685—700. <https://doi.org/10.1080/09638199.2018.1426035>
- Amorim, L. S., Baccarini, M. P. O., & Menezes, H. Z. (2021). Missing Calvo? Latin America's love-hate relationship with the Investment Treaty Regime. *Conjuntura Austral*, 12(60), 53—65. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113289>
- Aust, V., Morais, A. I., & Pinto, I. (2020). How does foreign direct investment contribute to Sustainable Development Goals? Evidence from African countries. *Journal of Cleaner Production*, 245, 1—10. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118823>
- Badin, M. R. S., & Morosini, F. (2017). Navigating between resistance and conformity with the international investment regime: The Brazilian agreements on cooperation and facilitation of investments (ACFIs). In F. Morosini & M. R. S. Badin (Eds.), *Reconceptualizing international investment law from the Global South* (pp. 188—217). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316996812.007>
- Baer, W. (1972). Import substitution and industrialization in Latin America: Experiences and interpretations. *Latin American Research Review*, 7(1), 95—122.
- Baumann, R. (2020). *O debate sobre a facilitação de investimentos*. Brasília: IPEA. <https://doi.org/10.38116/td2591>
- Bonnitcha, J., Poulsen, L., & Waibel, M. (2017). *The political economy of the investment treaty regime*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/law/9780198719540.001.0001>
- Calvo, C. (1896). *Le droit international théorique et pratique*. Paris: Arthur Rousseau Éditeur.
- Campello, D., & Lemos, L. (2015). The non-ratification of bilateral investment treaties in Brazil: A story of conflict in a land of cooperation. *Review of International Political Economy*, 22(5), 1055—1086. <https://doi.org/10.1080/09692290.2014.987154>
- Carvalho, L. (2018). *Valsa brasileira: Do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia.
- Choi, W. (2007). The present and future of the investor-State dispute settlement paradigm. *Journal of International Economic Law*, 10(3), 725—747. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgm024>
- Elkins, Z., Guzman, A., & Simmons, B. (2008). Competing for capital: The diffusion of bilateral investment treaties, 1960—2000. *International Organization*, 60(4), 811—846. <https://doi.org/10.1017/s0020818306060279>
- Garcia-Mora, M. R. (1950). The Calvo clause in Latin American constitutions and international law. *Marquette Law Review*, 33(4), 205—219.

- Hira, A. (2007). Did ISI fail and is neoliberalism the answer for Latin America? Re-assessing common wisdom regarding economic policies in the region. *Brazilian Journal of Political Economy*, 27(3), 345—356. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572007000300002>
- Hirsch, J. (2010). *Teoria materialista do estado*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- Lazo, R. (2014). The no of Tokyo revisited: Or how developed countries learned to start worrying and love the Calvo doctrine. *ICSID Review — Foreign Investment Law Journal*, 30(1), 172—193. <https://doi.org/10.1093/icsidreview/siu028>
- Lowenfeld, A. (2009). The ICSID convention: Origins and transformation. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 38(1), 47—61. Retrieved from <https://digitalcommons.law.uga.edu/gjicel/vol38/iss1/5>
- Morosini, F., & Xavier Jr., E. (2015). Foreign direct investment regulation in Brazil: From resistance to investment bilateral treaties to the emergence of a new regulatory model. *Brazilian Journal of International Law*, 12(2), 421—447. <https://doi.org/10.5102/rdi.v12i2.3586>
- Poulsen, L. (2011). *Sacrificing sovereignty by chance: Investment treaties, developing countries, and bounded rationality* [thesis]. London: London School of Economics and Political Science.
- Tavares, M. (1992). Ajustes e reestruturação nos países centrais: A modernização conservadora. *Economia e Sociedade*, 1(1), 21—57. Retrieved from <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643308>
- White, L. (2013). Emerging powers in Africa: Is Brazil any different? *South African Journal of International Affairs*, 20(1), 117—136. <https://doi.org/10.1080/10220461.2013.781257>
- Zeng, H. (2014). Balance, sustainable development, and integration: Innovative path for BIT practice. *Journal of International Economic Law*, 17(2), 299—332. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgu019>

**About the authors:** *Amorim Lucas Silva* — PhD Student, Institute of International Relations, University of São Paulo; ORCID: 0000-0002-8993-9967; e-mail: amorimlucas@usp.br  
*Menezes Henrique Zeferino de* — PhD (Political Science), Professor, Department of International Relations, Federal University of Paraíba; ORCID: 0000-0002-1385-7957; e-mail: hzmenezes@ccsa.ufpb.br

**Сведения об авторах:** *Аморим Лукас Силва* — аспирант Института международных отношений, Университет Сан-Паулу; ORCID: 0000-0002-8993-9967; e-mail: amorimlucas@usp.br  
*Менезес Энрике Зеферино де* — доктор политических наук, профессор кафедры международных отношений Федерального университета Параиба; ORCID: 0000-0002-1385-7957; e-mail: hzmenezes@ccsa.ufpb.br

## НАУЧНЫЕ ШКОЛЫ

## SCIENTIFIC SCHOOLS

DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-613-624

### Some Reflections on the 40th Anniversary of the War in the South Atlantic

*Interview with BORIS F. MARTYNOV,  
Dr. of Sc. (Political Sciences), Professor, Head of the Department of International  
Relations and Foreign Policy of Russia, MGIMO University*

**Abstract.** The 40th anniversary of the British-Argentinian war in the South Atlantic is a proper time to speak about some unresolved regional questions. One of them is how are the results of that far-off conflict connected with the present-day realities? To answer it, we turned to a renowned specialist in the region of Latin America, Boris Fedorovich Martynov. His profound regional expertise and extensive academic background helped to establish some logical connections that explain unobvious links between the Malvinas war of 1982 and today's regional troubles. According to Professor Martynov, it was then that the “solidarity” between the United States and Britain first manifested itself so openly, outlining the true position and priority (or the lack of it) for Latin American countries in the so-called “Western” world. In the course of the interview we came to the conclusion that the present state of international relations doesn't allow to expect much as for a peaceful resolution of this conflict between Argentina and UK in short or medium term. At the same time, there remains some hope of growing solidarity of the Latin American countries with the Argentinian case, which could provide the country with an opportunity to reshape the current balance of power in the long run. This interview suggests that the crisis in the South Atlantic has had a significant impact on the current state of world politics and international law.



**Key words:** Anglo-Argentinian conflict, Soviet-Argentinian relations, Soviet foreign policy, US foreign policy, Latin American nationalism, security in the South Atlantic, principles of international law, principles of conflict resolution

**Acknowledgements:** The authors are grateful to A.D. Shcherbakova (ILA RAS) for her valuable assistance in preparing the material for publication.

---

© Martynov B.F., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

**For citation:** Martynov, B. F. (2022). Some reflections on the 40th anniversary of the war in the South Atlantic : Interview with Boris F. Martynov, Dr. of Sc. (Political Sciences), Professor, Head of the Department of International Relations and Foreign Policy of Russia, MGIMO University. Interviewed by A. A. Eremin. *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 613—624. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-613-624>

## Некоторые размышления по поводу 40-летия войны в Южной Атлантике

*Интервью с БОРИСОМ ФЕДОРОВИЧЕМ МАРТЫНОВЫМ,  
доктором политических наук, профессором,  
заведующим кафедрой международных отношений  
и внешней политики России МГИМО МИД России*

**Аннотация.** Отмечаемая в 2022 г. 40-летняя годовщина англо-аргентинской войны в Южной Атлантике — хороший повод поговорить о некоторых остающихся в регионе проблемах, главная из которых состоит в оценке результатов этого конфликта и их влияния на современные реалии. В ходе интервью Борис Федорович Мартынов ответил на ряд важных вопросов касательно концептуальных вызовов для региона Латинской Америки, заключив, что современное состояние международных отношений не позволяет рассчитывать на мирное разрешение англо-аргентинского территориального спора в кратко- или среднесрочный исторический период. По мнению Б.Ф. Мартынова, именно тогда впервые открыто проявилась «солидарность» между США и Великобританией, обозначив истинное положение и приоритет (или его отсутствие) латиноамериканских стран в так называемом «западном» мире. В то же время он считает, что растущая солидарность латиноамериканских стран с Аргентиной дает последние основания рассчитывать на позитивный исход этого спора в более отдаленном будущем. Данное интервью подтверждает, что кризис в Южной Атлантике оказал существенное влияние на современное состояние мировой политики и международного права.

**Ключевые слова:** англо-аргентинский конфликт, советско-аргентинские отношения, внешняя политика СССР, внешняя политика США, латиноамериканский национализм, безопасность в районе Южной Атлантики, принципы международного права, принципы мирного разрешения международных споров

**Благодарности:** Авторы признательны А.Д. Щербаковой (ИЛА РАН) за ценную помощь в подготовке материала к печати.

**Для цитирования:** Мартынов Б. Ф. Некоторые размышления по поводу 40-летия войны в Южной Атлантике : интервью с Борисом Федоровичем Мартыновым, доктором политических наук, профессором, заведующим кафедрой международных отношений и внешней политики России МГИМО МИД России / интервью провел А. А. Еремин // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 613—624. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-613-624>

— **Let us start from the very beginning. How did it happen that a European nation still has an overseas territory so far from its borders despite all the anti-colonialism tendencies in the second half of the 20th century? And why fight for it?**

— The history of the conflict is quite long. After ceding the islands to Britain in 1833, Argentina has since then continued to insist on

its historic rights over them, alleging the principle of territorial integrity. After 1960, Buenos Aires enhanced its position by appealing to the principle of “anti-colonialism.”<sup>1</sup> It should be noted that Argentina

<sup>1</sup> Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples // United Nations. The Office of the High Commissioner for Human Rights. December 14, 1960. URL: <https://www.ohchr.org/en/>



has never stopped its attempts to regain the ownership of the islands. The Great Britain, entering into two rounds of negotiations with Argentina in 1966—1976 and 1977—1982, insisted on the principle of self-determination of peoples, alleging the rights of the “Kelpers,” roughly 1,800 English-speaking men and women who inhabited the Malvinas.

On April 2, 1982 the Argentinian military junta occupied the disputed islands, hoping that inflaming of nationalist feelings would help the generals in power to prolong their regime. The war with the Great Britain was a disaster and a failure, and the generals had to leave the political landscape of Argentina forever. But the situation with the territorial dispute has not improved ever since. Argentina, supported by the absolute majority of Latin American countries, still demands the islands back, however now exclusively by peaceful means. Despite this, UK continues to insist on the “right of self-determination” of the inhabitants of the isles, especially after the referendum realized among the “Kelpers” in 2013. With the help of the US and NATO London militarized the Falklands to the utmost, raising legitimate security concerns for neighbouring countries.

**— You mentioned that the conflict took place during the Cold War. What was the attitude of the Soviet Union to this conflict?**

— Returning to the events of 40 years ago, one cannot help but remember the particular atmosphere in the Soviet Union and especially in Moscow. In 1982 the USSR was already on the verge of a deep systemic (economic, political and cultural) crisis, not yet perceptible for the most part of the population. However, there was a sense of ideological and spiritual fatigue in the capital, which accumulated the most “advanced” intellectual forces within its vast perimeter.

---

instruments-mechanisms/instruments/declaration-granting-independence-colonial-countries-and-peoples (accessed: 01.02.2022).

Being one of the bases of the Soviet state from its very beginning in 1917, Marxist-Leninist ideology was becoming increasingly incompatible with real life. We, young post-graduates of the small academic Institute of Latin America, were not alien to modern trends as well. Outdated and archaic, the official ideology didn’t inspire any enthusiasm among the youth. It filled us with moral indignation and some doubts about the general perspectives of the country. We could not yet discern well the future, so, directly after the occupation of the Malvinas by the Argentinians in April 1982, we began to take sides according to our still not very well-formed ideological inclinations.

“Hurrah! Another ‘Pucará’<sup>2</sup> shot down!” — exclaimed my friend one summer morning, entering the Institute. “And what is your ‘Sheffield’<sup>3</sup> doing in the ocean bottom, my dear?” — I asked him rather mildly. Son of a markedly liberal family, fluent in English and himself an anglophile, my friend, like many others, believed that the Soviet Union should follow the example of the “successful” Anglo-Saxon countries. During that war he was openly pro-British, justifying his position with the undisputable facts: repressions, unleashed by the junta against its own people, and the military occupation used by the generals to “resolve” the problem.

I had a very different view. Images of the Crimean and the Russian-Japanese Wars, where the British openly opposed Russia, episodes of the “Great Game” between the two Empires in the East, the British delay in opening a “Second front” during the WWII and, of course, “Operation Unthinkable,” planned by W. Churchill immediately after its end. In 1918, the British Crown refused to give asylum to the Tsar and his family, betraying its most suffered

---

<sup>2</sup> “Pucará” is an Argentinian light assault aircraft FMA IA 58 Pucará.

<sup>3</sup> HMS Sheffield (D80) is a British Navy destroyer that sank on May 10, 1982 after being hit by an Exocet anti-ship missile from an Argentinean Dassault Super Etandar aircraft.

ally in the war with Germany. Later, London openly betrayed the White armies in their march on Petrograd, shifting its support to the Estonian nationalist forces, and covertly, in 1939, the Soviet Union, sabotaging the formation of anti-Hitler coalition. Together with the 1938 Munich conference, where France and Great Britain together betrayed Czechoslovakia, this gave me an idea that WWII started much earlier than 1939.

The “bright” history of British betrayals was duly picked up by the USA in the 19th century. In 1982 it led Argentinians and other Latin Americans peoples to mark the “Anglo-Saxon hypocrisy” as a natural and historically confirmed phenomenon. Piers Brandon, in his book “Rise and Fall of the British Empire,” wrote: “The British hypocrisy is nothing more than a tribute, paid by the Vice to the Virtue” (Brandon, 2008).

— **And what about Argentina?**

— Argentina was loved in the Soviet Union with no regard to the regime. What did we know in the USSR about this country? Well, almost nothing: tango, football, Maradona, Lolita Torres... The most important thing was probably that Argentina never caused problems for USSR, not to mention — never expressed any hate or criticism. And when, following the collapse of scarce “peaceful efforts” made by US Secretary of State Alexander Haig, Washington openly sided with London, Buenos Aires quickly turned into a victim. “The persecuted is always as right as the assassinated!”<sup>4</sup> — Marina Tsvetaeva said. After all, that’s so “Russian”!

So, we took sides in that war, thinking about the destinies of our country. No wonder that a liberal minority made up of some “refined intellectuals” favoured the USA and Great

Britain, when the “silent majority” of the people harboured pro-Argentine sentiments. Thus, old debates between the “Westernisers” and the “Slavophiles” of the 19th century revived themselves in the 20th century in a rather peculiar form.

— **Thank you for painting quite a vivid picture of the division between Soviet intellectuals regarding the crisis. But what was Moscow’s official position?**

— The official position of the Soviet government seemed to me far from being sincere. On the 4th of May, during the reception of the Nicaraguan delegation in Kremlin, L.I. Brezhnev expressed the Soviet point of view on the problem: “The history and the modern times give more and more proofs of the powerful liberation movement in Latin America. Peoples of Latin America want to be masters of their lands and homes, were it in Central America or in the South Atlantic. And if dangerous complications and conflict situations arise in the Western Hemisphere, it means that there still exist forces, which try to preserve there their dominant positions and to impose on them foreign yoke. There, as well as elsewhere, the Soviet Union adheres to the principal guidelines of its foreign policy: eliminating existing hotbeds of tension and preventing new ones and the peaceful resolution of international disputes.”<sup>5</sup>

Similar comments were made in Soviet academic circles: “The conflict around the Malvinas one has to be understood through the prism of aggravated contradictions between the imperialist powers (first of all, the US) and Latin American nations, who want to fortify their independence, participate on equal basis in the international affairs and occupy a proper place in the world arena” (Goncharov, 1984, p. 144).

However, despite all these “principal positions” and “anti-imperialist” slogans we knew that in reality the USSR simply couldn’t

<sup>4</sup> Iwask Y. Materials from the Paris diary of 1938 [Иваск Ю. По материалам парижского дневника 1938 года] // Lit-info.ru. (In Russian). URL: <http://tsvetaeva.lit-info.ru/tsvetaeva/vospominaniya/ivask-po-materialam-dnevnik-1938-goda.htm> (accessed: 01.02.2022).

<sup>5</sup> Novedades de Moscu. 1982. No. 20 (Suplemento).

ignore the Argentinian case because of the two quite understandable reasons:

1) Argentina had been a major exporter of cereal to the Soviet Union after the embargo declared by US President Jimmy Carter in 1979 in response to the Soviet action in Afghanistan;

2) the government of M. Thatcher had been the main proponent of the deployment of the US medium-range “Pershing II” and cruise missiles in Europe. These two reasons led the USSR to “forget” about the vehement anti-communist policy of the Argentinian junta; massive repressions, kidnappings of people and other human rights violations in Argentina; aggressive methods, used by the generals to “re-establish the historical justice”. The Soviet abstention on the UN Security Council resolution 502, which called on Argentina to restore the status quo and on the Great Britain to resume negotiations on the disputed islands,<sup>6</sup> did not fully correspond to the real feelings of the Soviet people towards Argentina. But it was already clear, that putting aside all personal sympathies and ideological paraphernalia, the USSR simply could not ignore its pragmatic interests.

“Only an idiot could force Russia to import grain” — whether or not these were Churchill’s words to Nikita Khrushchev, no one knows for sure. But the phrase has become popular as a kind of historical anecdote. The chronic agricultural crisis was one of the most acute revelations of the unproductivity of the Soviet economy as a whole. Each year the USSR had to import more and more grain from its main political adversaries — the US and Canada. That’s why the Soviet leaders did not break off diplomatic relations with the Argentinian junta in 1976, contrary to the previous case — rupture of diplomatic relations with the Pinochet’s junta in Chile in September 1973. As well as we know, the repressions of the Argentinian

military were just as monstrous as in the case of their colleagues from Chile. Where, then, is the USSR’s famous “solidarity” with all the “progressive peoples of the world” in their noble struggle against the pro-imperialist mercenaries of “international financial circles” to be attributed?

After all, annual imports of grains from Argentina before the Carter’s embargo signified only a small fraction of the Soviet global imports of grain, and it seems that to give “continuity” to its foreign policy, Moscow might have disrupted its diplomatic relations with Argentina as well. But the question remains: could the Soviet leaders preview such an eventuality two years before entering Afghanistan? In 1981, directly after the US embargo, the USSR was already the biggest purchaser of Argentinian grain, taking up roughly 75% of all the exports from that country. For wheat and corn, it was 83 and 87%, respectively. Besides, the USSR also accounted for 23.7% of Argentina’s meat exports and one third of its wool exports.<sup>7</sup> In fact, Argentina saved the Soviet Union from a severe food shortage.

The second reason had to do with the US medium-range “Pershing II” and cruise missiles, which had to be deployed in Europe as a response for the previous deployment of the new “SS-20” missiles on Soviet territory. The arrival time of the new American missiles to Moscow varied from 17 to 20 minutes. Europeans, who did not want to live under the permanent threat, made massive demonstrations against the US missiles, though the Thatcher’s government in Britain was the most ardent partisan of such a plan. Taking into account low ratings of M. Thatcher before the “Falkland war” (only 23%)<sup>8</sup>, an eventual diplomatic or

<sup>6</sup> Resolution 502 (1982), adopted by the Security Council at its 2350th meeting, on 3 April 1982 // UN Digital Library. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/34455> (accessed: 01.02.2022).

<sup>7</sup> Zheleznyak A.A. *Our Trading Partner Argentina*. Moscow: Informatsionnyi tsentr “Korinf” publ., 1993. P. 41 [Железняк А.А. Наш деловой партнер Аргентина. Москва: Информационный центр «Коринф», 1993. С. 41]. (In Russian).

<sup>8</sup> Mrs. Thatcher Called Britain’s Most Unpopular Leader since WW II // United Press International Archives. December 18, 1981. URL: <https://www.upi.com/Archives/>

military defeat of the Great Britain almost guaranteed the fall of the “Iron Lady” and a drastic change in the whole situation. Thus, the policy of Moscow, which did yet have profound diplomatic relations with Buenos Aires in 1976, was rather “long sighted” and dictated by purely pragmatic reasons. But it had little to do with the “anti-imperialist struggle.”

This helps us to identify more clearly that somewhere between 1973 and 1982 Soviet foreign policy abandoned its “revolutionary” and “internationalist” character and became purely pragmatic. The “decisive” year was 1976, which coincided with the illness of L.I. Brezhnev and the coming to power of the “pragmatic triumvirate” of Minister of Defense D. Ustinov, Chairman of the KGB Yu. Andropov and Minister of Foreign Affairs A. Gromyko. Precisely these three persons were the most insistent in sending troops to Afghanistan. The stake was not to make it “socialist,” but to prevent its future “Americanization” with the US medium-range missiles as a direct consequence of it and to secure for Moscow an additional figure in a complex geopolitical chess game between the USSR, China, India and Pakistan.

When Karen Brutenz spoke of a “united anti-imperialist common front of Latin American countries against the imperialism of the Yankees,” he parted from the decisions of the 20th Consultative meeting of Foreign Ministers of Organization of American States (OAS), where the majority of Latin American countries supported Argentina and criticized Washington for the violation of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (Rio Pact) (Volsky, 1984, pp. 110—126). The growing regional nationalism was multiplied by the traditional “anti-Yankeeism” of many Latin Americans. It could distract the US attention from other parts of the world, improve positions of Cuba and Nicaragua in the Western Hemisphere and strengthen global positions of the “socialist system,” which recently had

suffered some painful blows (“Solidarnost” in Poland and “Eurocommunism” in the Western Europe).

Immediately after the conflict, all Latin American countries stopped their obligations under the Rio Pact, cancelled the plans of the South Atlantic Treaty Organization (SATO), a military bloc, which the USA tried to construct with the participation of Argentina, Brazil and South Africa in the middle of the 1970s, and ceased annual naval maneuvers UNITAS involving the US Navy. Inter-American relations fell to its lowest point. Small wonder, that in the middle of the 1980s the votes of the Latin Americans in the UN General Assembly coincided by 80% with those of the socialist block. Soon “it became clear, that the main enemy of the American superpower in the Western Hemisphere was not Marxist-Leninist doctrine, but Latin American nationalism” (Rodríguez Elizondo, 2012, p. 322).

There is no doubt that an Argentine victory in the conflict, had it taken place, could have fundamentally changed the balance of power in the world of the époque. Why then did the USSR not support Argentina in a more direct way? Moscow, for example, could have recurred to its “proxy” — Cuba, which became, indeed, the first Latin American country, which offered real military help to Buenos Aires. But, even if it were so, the US help to the Great Britain — military, logistical, financial, etc., was incomparably greater.

In my view, there are two reasons why the USSR didn’t help Argentina in a more decisive manner. The first is that the US would never have allowed the UK to be defeated. London, the second strongest force in NATO and closest ally, “reaganomics” being a repetition of “Thatcherism” and both sharing one language and partly culture — all that would have resulted in the US investing in the war even further. In case of an eventual Argentinian victory, Washington would have entered the war directly and openly. Only London could guarantee to Pentagon deployment of its medium-range missiles on its territory. Only

---

1981/12/18/Mrs-Thatcher-called-Britains-most-unpopular-leader-since-WW-II/7728377499600/ (accessed: 01.02.2022).

Whitehall could have ensured that a new NATO infrastructure would be established in the Falkland Islands to replace the failed SATO. But in this case there exists another reason, explaining the “strange” behaviour of the Argentine military in this story.

— **It is well-known that Argentinian junta was led by military generals at the time. How could a political leadership with direct military experience have failed so badly in the conduct of the war?**

— It seems fantastic, but the Argentine military government demonstrated a complete lack of professionalism precisely in the military sphere. Politically, their calculation can't be reproached. Bringing their country to the board of a grave economic crisis, leaving thousands of “disappeared” persons, the generals could only save their regime by recurring to the Malvinas campaign, playing on the nationalistic feelings of the majority of Argentinians. Immediately after the landing of the Argentinian troops in Port Stanley, which was immediately renamed to Puerto Argentino, exalted crowds filled the streets of Buenos Aires and other big Argentinian cities, greeting those, whom they cursed just the day before.

But the generals soon began to make serious mistakes. They seem to have forgotten the golden rule of the *realpolitik* — in time of war one should not rely on friends and commitments, and be wary of solemn promises and multi-year treaties, however important they may initially seem. Circumstances differ, but it's especially dangerous to rely on treaties signed by the representatives of the Anglo-Saxon legal and political culture. Can the Rio Pact be compared with the pile of “solemn treaties,” which were concluded by the USA with the chieftains of the Indian tribes in the past? Were the Latin American ministers in 1982 perceived by the US administration as “Indians”? Possibly. But the US quickly refused to follow their Latin American obligations in favour of Great Britain.

The generals, confident of their “indispensability” to Washington in Central America and elsewhere in the Western Hemisphere, thought that the USA would remain at least neutral. Considering themselves as the US closest allies in Latin America, they had completely forgotten about Europe. The miscalculation of priorities was truly tragic. Responding to the R. Reagan's congratulation on the Argentinian National Day on May 25, President of Argentina L. Galtieri, being deeply offended, wrote: “our people... and Government were taken aback by the never expected attitude of the United States, which took part of Great Britain in its conflict with Argentina” (Goncharov, 1984, p. 58).

40 years after the conflict, the “ingenuity” of the Argentinians can be seen from another perspective. Other believers in Washington's “good will” now and then repeated the same mistake: G. Vargas (Brazil), F. Batista (Cuba), Ngo Dinh Diem (Vietnam), Saddam Hussein (Iraq), M. Saakashvili (Georgia), M. Qaddafi (Libya), M. Gorbachev (USSR), etc. The recent withdrawal of the US troops from Afghanistan has left the Afghans, who helped them to install “democracy” in this country, at the mercy of the Taliban.<sup>9</sup> Who is the next in the list of the “glorious betrayals”? “We have no eternal allies, and we have no perpetual enemies. Our interests are eternal and perpetual, and those interests it is our duty to follow” — this historic phrase of Lord Palmerston can be taken as a pattern for those, who dare to deal with the representatives of Anglo-Saxon political culture.<sup>10</sup>

The “civilizational” mistake of the generals led them to the point of absurdity: they entered into the war without a desire to fight to the end. The whole idea was distorted at the very moment when the generals tried to translate it into their political profit. How could the young,

<sup>9</sup> Taliban is banned in Russia. (*Editor's note*).

<sup>10</sup> Lord Palmerston 1784—1865 // Oxford Essential Quotations. 2016. URL: <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780191826719.001.0001/q-oro-ed4-00008130> (accessed: 01.02.2022).

recently enlisted men, sent by them to the islands, many of whom couldn't even operate modern automatic rifles, oppose well trained British professionals? And then, how could the generals provoke the war, having Chile at their backs?

According to the Rattenbach Commission report, published in 2012, one of their strategic errors “was the stubbornness of the government to maintain pending the conflict over the Strait Beagle with Chile.” The report recognized that the Argentinian Navy remained passive during the conflict not because of the presence of the British nuclear submarine in the South Atlantic, but precisely because of a potential conflict with Chile (Rodríguez Elizondo, 2012, p. 322).

Contrary to the opinion of the well-known Peruvian expert, General E. Mercado Jarrín, that the Argentinian government “lacked a careful analysis of the situation,” we are sure that the real aim of the Argentinian junta was to profane war, which they believed would soon enough be forgiven and forgotten. If so, their blind belief in the US “good will” was nothing more than kind of an “auto inspiration,” which didn't need any “careful analysis.”

Furthermore, the government of L. Galtieri was already on the brink of economic collapse. Economic sanctions against Argentina severed more than 1/4 of all the exports. Argentinian “stubbornness” in the conduct of that war could have broken all its economic ties with the West altogether in a wide range (Volsky, 1984, p. 79).

In other words, Junta never planned to fight seriously. How then, could its “friends” like USSR, Cuba and, possibly, some Latin American countries (Peru, Bolivia, Venezuela), help it? The economic burden of Cuba, Nicaragua, Afghanistan, Vietnam, etc. was heavy for the USSR without Argentina. Every “classic” empire lives from its dependencies. The USSR was an empire “in reverse.”

**— We know the immediate outcome of the war — Argentina was defeated. But what were more long-lasting consequences?**

— My friend-anglophile got satisfied. The Argentine Junta suffered a humiliating defeat and pretty soon the democracy was re-established. The generals, the authors of many of the crimes, were imprisoned. Meanwhile, I diverted myself with the song of the Old Tortoise from the TV film “Buratino” (Pinocchio): “My dear child, be firm and tight, when have to fight — then go and fight!” Real wars can be played about.

The year of 1989 brought about many novelties. The Wall of Berlin fell and soon the Soviet Union was dismembered. Augusto Pinochet abandoned his office in Chile. Francis Fukuyama declared “The End of History” and his article was momentarily translated into almost all existing world languages. Europe seemed united at last, and its future was seen as exclusively peaceful, brilliant and cooperative. However, I still had my doubts. Too often I remembered the war over the “Malvinas,” which more and more was becoming a far-off history.

It was directly after this war that the principle of “self-determination of peoples” became relevant in political practices. The “rights” of 1800 inhabitants of the Malvinas, the Kelpers, received absolute preponderance over the classic principles of international law — territorial integrity and national sovereignty. The “victors” in the Cold War, the Great Britain and the US, simply imposed that interpretation, parting from their particular interests. Next time we saw its “implementation” in Yugoslavia in 1999, when after the bombardment of Belgrade this country was deprived of its historic province, Kosovo, and soon there appeared the biggest military base of NATO in the Balkans. Again, “human rights” were used to meet geopolitical ends.

But what about the “rights” of the Diego Garcia natives? In the 1970s, all native population of that island, a British colony, was forcefully deported from their homeland to clear up a place for the largest US military base in the Pacific. In 2000, the Supreme Court in London confirmed the illegality of the act, enabling the

locals to return. However, the British government ignored the decision of the Court, alleging that the treaty with Washington was more “binding.”<sup>11</sup> In 2004, London issued two laws, which prohibited the ex-inhabitants return to the island. “This story makes clear that the interests of the islanders don’t signify anything for the British governors” (Goncharov, 1984, p. 12). The two cases are two different interpretations of the same principle. It means, that “strategic interests don’t have smell, flavor or ideological colouring” (Rodríguez Elizondo, 2012, p. 97).

When law is silent, conflicts are resolved by force. The unhappy contradiction between two basic principles of international law has already led to Kosovo, Nagorno-Karabakh, Transnistria, Abkhazia, South Ossetia, and Ukraine. Soon it may endanger peace in Belgium (Flanders), Spain (Basque Country, Catalonia), Great Britain (Scotland, Northern Ireland). Where else?

A mixture of national, local, etc. interests with irrational feelings (nationalism), always present in such conflicts, is extremely dangerous. It’s an endless labyrinth, which sometimes leads to complete absurdity. During the UN voting on the “territorial integrity” of Ukraine (“Crimean problem”) on March 27, 2014, Argentina, whose position on the Malvinas was based on the principle of territorial integrity, supported Ukraine. But almost immediately after that, the president of this country Cristina F. de Kirchner practically disavowed this position. To her it seemed “absurd” to recognize the “rights” of scarce 1800 Kelpers, ignoring sovereign will of 2.2 million Crimeans.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Case No: HQ02X01287 in the High Court of Justice Queen’s Bench Division of the High Court // United Settlement. October 9, 2003. URL: <https://www.uniset.ca/naty/2003EWHC2222.htm> (accessed: 01.02.2022).

<sup>12</sup> Argentina and Russia Are Bonding Over Oil and Anger at the British // Insider. April 23, 2015. URL: <https://www.businessinsider.com/argentina-and-russia-are-bonding-over-oil-and-anger-at-the-british-2015-4> (accessed: 01.02.2022).

To resolve this and other legal contradictions, the efforts of many countries, led by the UN, must be summarized. Such has been the position of the Soviet Union and, later, Russia, from the outset. On October 4, 1982, the Minister of Foreign Affairs of the Soviet Union A.A. Gromyko reaffirmed the position of Moscow on the Malvinas: the dispute should be resolved “by the way of negotiations under the authority of the UN and on the base of the resolutions issued by this universal body.”<sup>13</sup>

However, there are too many obstacles to this. First, it is necessary to define such notions, as “people” and “nation” and then, how and by what criteria “people” or ‘peoples’ can pretend to obtain some form of “self-determination,” varying from different forms of autonomy to complete independence. The most difficult in this case will be to complete a non-judicial task: to distinguish between “people” and “crowd,” i.e. to understand a grade of maturity of the “people” with a view to decide whether that it really needs “self-determination” and how he may dispose of it. But this is a highly political task that will immeasurably complicate the whole affair. To aggravate it even more there is a problem of sovereignty of the state — potential donor of self-determination.

This problem can be listed among the most important, but still judicially unresolved such global problems like definition of “terrorism” or reform of the UN Security Council, where purely legal problems are strongly connected with political ones. Legal methods of peaceful resolution of the Anglo-Argentinian problem were put forward by the Soviet lawyer M. Lazarev as early as 1992 (Lazarev, 1992, p. 6). But how to make the international law function when, first, it has accumulated such obvious contradictions and, second, its prestige and authority are constantly being questioned?

Furthermore, the conflict in the South Atlantic confirmed one undesirable fact: a military victory, against all appeals to the

<sup>13</sup> Pravda. 1982. 5 October. [Правда. 1982. 5 октября]. (In Russian).

contrary, indeed, gives rights. The 2007 Lisbon Treaty confirmed the status of the “Falkland Islands” as a “British overseas territory.”<sup>14</sup> This passage openly violated UN Security Council resolution 502 (1982), which called the “interested parties” to continue the negotiations over the Falkland/Malvinas, South Georgia and the South Sandwich Islands. All those territories were treated there as “dependent” and “not-autonomous.”

The affirmation of military force as a ‘legitimate’ method of conflict resolution is a direct consequence of the war in the South Atlantic. It later manifested itself in the Balkans, Afghanistan, Iraq, Libya, and Syria. Such state of affairs leads only to one sad conclusion — chances to peacefully resolve the Anglo-Argentinian territorial dispute in short or medium time remains insignificant.

**— Does Argentina still have a chance to reconsider the current situation over the Malvinas? Or is that chance lost forever?**

— In November 2013, Rio Grande, the capital of Argentina’s Patagonia, hosted a scientific conference on security in the South Atlantic. Rio Grande is a small town, which faces directly the Malvinas, which are only 463 km away. Since 1982, it purposely conserved numerous war memorials: a “Mirage” fighter on a cement stand, anti-aircraft cannons looking in the sky, trenches and much more. The Argentinians remember their victims of that war. The conference was rather a representative one — it gathered numerous academicians from different countries: Argentina, Brazil, Chile, Germany, England, the USA and Russia. Small wonder, all were in favor of a peaceful resolution. Men of letters rarely opt for military measures. The military campaign of the Argentine junta in 1982 was said to have made the prospect of the transfer of the islands to

Argentine rule not easier, but much more difficult. It was also mentioned that London managed to take a great advantage from this.

The present-day position of Latin American countries on the Malvinas problem has much to do with regional security (Bezerra, 2016). Changes in the NATO military doctrine, made at its Lisbon summit in 2010, greatly amplified its “sphere of action,” extending it to other regions, including Latin America. According to its document “Active Participation, Dynamic Engagement,” the new list of threats to the NATO members includes, among other things, “the risk of losing access to the strategic resources,” “climate changes,” “critical ecologic situations” and “lack of strategic resources and growing energy demands.”<sup>15</sup> NATO is going to meet them out of its zone of activity. This tacitly “justifies” a possibility of military actions of the members of the block in Latin American region (Bezerra, 2016, p. 76). The preoccupation of the Latin Americans as for such a possibility is widely felt in the monograph, prepared by the Argentinian ministry of Defense in 2015 (Paz, 2015).

The process of militarization of the disputed isles deserves a special attention. Peace may be violated in the region that until now has been described as the “most peaceful in the world.” Too prove that one can take a look at the “White Books” on defense and security matters of Argentina, Brazil, Peru, Venezuela and some other countries. In addition to the NATO base on the “Falklands” there are other NATO bases in close proximity, namely on the isles of British Overseas Territory Saint Helena, Tristan da Cunha and Ascension. The latter is situated between Africa and South America and is 2500 km from the Brazilian city of Recife. The base of the Ascension Island was used as a site of concentration of the British troops before their disembarkation in the Malvinas. It accommodates receptors of the “Echelón” spy

<sup>14</sup> Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community // EUR-Lex. December 13, 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12007L/TXT> (accessed: 01.02.2022).

<sup>15</sup> NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement // NATO. May 17, 2010. URL: [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_63654.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm) (accessed: 01.02.2022).



system, which provides the US and its closest allies — Great Britain, Canada, Australia and New Zealand with secret information, inaccessible to its other allies. Was this a first, still small, commented step towards a creation of a new, even more “coherent” than NATO, military block, based on the “civilizational” background? The second one, parting from that premise, would be the “famous” AUKUS (Australia, United Kingdom and US).

The militarization of the “Falklands” never stops. According to the Argentinian sources, recently several moving batteries of the “Rapier” missiles used in Afghanistan and the Middle East have recently been installed there. The amplification of the airport facilities in Mount Pleasant enables to accommodate there “Eurofighters” and transport planes “Hercules 130.” These giant aircraft can bring airmobile troops to every corner of South American continent. Another proof of the oversized NATO military activity in Latin America is the “re-establishment” of the U.S. Fourth Fleet, “responsible” for all the Atlantic and Pacific coasts of the whole continent.<sup>16</sup> The question arises: if since WWII the US didn’t plan to reactivate this unit, why is it doing so now? Remembering the presence in the zone of conflict in 1982 of the British nuclear submarine HMS Conqueror with nuclear warheads on board, one may easily come to the conclusion that in case of any “special necessity” the US and NATO will violate the treaty of Tlatelolco and the regime of the Zone of peace and cooperation in South Atlantic.

In March 2015, the British government announced a USD 267 million investment to further strengthen military infrastructure in the Falkland Islands.<sup>17</sup> This made H. Timmerman, the Argentinian foreign minister of the time,

<sup>16</sup> Navy Reestablishes U.S. 4th Fleet // NATO. April 24, 2008. URL: [http://web.archive.org/web/20090203214918/http://www.navy.mil/search/display.asp?story\\_id=36606](http://web.archive.org/web/20090203214918/http://www.navy.mil/search/display.asp?story_id=36606) (accessed: 01.02.2022).

<sup>17</sup> Falkland Islands Defence Review // UK Parliament. March 24, 2015. URL: [https://hansard.parliament.uk/commons/2015-03-24/debates/15032449000001/Falkland\\_IslandsDefenceReview](https://hansard.parliament.uk/commons/2015-03-24/debates/15032449000001/Falkland_IslandsDefenceReview) (accessed: 01.02.2022).

says that “while Argentina observes the norms of the international law, the Great Britain promotes the arms race.”<sup>18</sup>

— **Britain has a good grip on the isles and is unlikely to negotiate. Why then we pay so much attention to this crisis? And why can’t Argentina simply move on?**

— The islands are of particular interest because of their unique geography. Situated in the vicinity of the transoceanic straits and near the Antarctic continent, they may give high geopolitical advantages to those, who possess them. Possible contingences may differ from a territorial division of the Antarctic continent to an eventual blocking of the Panama Canal. In the last case the isles could control all the maritime traffic between the Atlantic and the Pacific.

British interests in the Falkland Islands may range from oil and mineral extraction to fishing rights and autochthonous rights. But the real problem is that above all they are subject to the military and geopolitical interests of Washington and correspond to the regional and global purposes of the USA. In many aspects, the Great Britain together with all the other NATO countries is a kind of “non-sovereign democracy.”

In that sense, Argentina is a more sovereign country than the UK, whose policies are made by Washington. The most significant perhaps is the idea that, in spite of all, the time works for Argentina. If all Latin American countries (now — including Chile), preoccupied by the growing military status of the islands, continue to support Buenos Aires, the “Malvinas” will be returned to Argentina, provided that this country will remain a “Latin American”, and not allegedly “European” by the idea of some of its former rulers. All they need to do is remain dedicated to the cause and avoid repeating the mistakes of militarists.

<sup>18</sup> Gran Bretaña apuesta al armamentismo // PÁGINA 12. 26.03.2015. URL: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-268990-2015-03-26.html> (accessed: 01.02.2022).

Paradoxically, the militarization of the disputed isles by the Great Britain, the US and NATO makes the positions of London and Washington weaker in the long run. For more they saturate the isles with troops and armaments, stronger will be the solidarity of the peoples of the continent with the Argentinian case. Until the point when London will have to back off. “Militant” states may celebrate eventual victories, but in the long run they always encounter a setback.

*Interviewed by A.A. Eremin / Интервью провел А.А. Еремин*

Received / Поступило в редакцию: 18.02.2022

### References




- Bezerra, M. (2016). How far NATO is going to move on? *Mezdunarodnaa Zizn'*, (3), 71—87. (In Russian).
- Brandon, P. (2008). *The decline and fall of the British Empire*. London: Vintage Books.
- Goncharov, A. (Comp.). (1984). *The Malvinas (Falkland) crisis: the causes and consequences*. Moscow: USSR Academy of Sciences publ.
- Lazarev, M. M. (1992). *How to resolve the dispute over the Malvinas*. Moscow: ILA RAN publ. (In Russian).
- Paz, J. G. (Comp.). (2015). *Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Rodríguez Elizondo, J. (2012). *Guerra de las Malvinas. Noticia en desarrollo 1982—2012*. Santiago de Chile: Aguilar Chilena de Ediciones.
- Volsky, V. V. (Ed.). (1984). *The Malvinas: Colonial war of the 20th century*. Moscow: ILA AN SSSR publ. (In Russian).




## РЕЦЕНЗИИ BOOK REVIEWS

DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-625-628

### Рецензия на книгу: Мартынов Б. Ф., Борзова А. Ю. История внешней политики и дипломатии Бразилии. Москва : Аспект Пресс, 2021. 287 с.




А.А. Еремин<sup>1,2</sup>, Х. Медина Гонсалес<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация


<sup>2</sup> Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), Москва, Российская Федерация  
 [eremin-aa@rudn.ru](mailto:eremin-aa@rudn.ru)

**Для цитирования:** Еремин А. А., Медина Гонсалес Х. Рецензия на книгу: Мартынов Б. Ф., Борзова А. Ю. История внешней политики и дипломатии Бразилии. Москва : Аспект Пресс, 2021. 287 с. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 625—628. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-625-628>

### Book review: Martynov, B. F., & Borzova, A. Yu. (2021). History of Foreign Policy and Diplomacy of Brazil. Moscow: Aspekt Press publ., 287 p. (In Russian)

Arkadiy A. Eremin<sup>1,2</sup>, Xavier Medina González<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russian Federation

<sup>2</sup> Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President  
of the Russian Federation (RANEPA), Moscow, Russian Federation  
 [eremin-aa@rudn.ru](mailto:eremin-aa@rudn.ru)

**For citation:** Eremin, A. A., & Medina González, X. (2022). Book review: Martynov, B. F., & Borzova, A. Yu. (2021). History of foreign policy and diplomacy of Brazil. Moscow: Aspekt Press publ., 287 p. (In Russian). *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 625—628. (In Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-625-628>

Рецензируемая книга — учебник для студентов бакалавриата, магистратуры, а также для аспирантов и научных работников, изучающих проблемы мировой политики, международных отношений, новой и новейшей истории Бразилии, ее внешней политики и дипломатии.

Бразилия является крупнейшей страной не только Латинской Америки, но и всего мира. Она занимает 5-е место в мире по территории и 6-е — по численности населения, уверенно входит в десятку крупнейших экономик мира, что обуславливает значимость изучения ее внешней политики. В 2022 г. Бразилия,

© Еремин А.А., Медина Гонсалес Х., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

бывшая португальская колония, отмечает 200-летие своего независимого существования и может по праву гордиться традициями и практическими достижениями своей дипломатии и дипломатической службы — Итамарати. Для Бразилии характерно наличие целой плеяды блестящих дипломатов, которые отстаивали интересы страны, стояли у истоков формирования основных дипломатических принципов и основ своей внешней политики, главными из которых являются уважение суверенитета и национальной целостности, стремление к мирному разрешению конфликтов путем переговоров и посредничества, соблюдение норм международного права. Все это детально рассматривается в данной работе, что позволяет сформировать комплексное понимание феномена «бразильской дипломатии».

Одна из основополагающих особенностей работы — стремление авторов показать тесную связь внутренней и внешней политики Бразилии, что представляет собой пример тесного взаимодействия различных политических структур и институтов Бразилии на основе национальных интересов.

В первой главе представлен сложный процесс создания независимого государства в достаточно сложных внутренних и внешних условиях, формирования границ с соседними государствами и выстраивания первых внешних связей не только с соседями региона, но и государствами за его пределами (Мартынов, Борзова, 2021). Основой для формирования национальной идентичности Бразилии стала монархия, что кардинальным образом отличало ее от остальных американских республик и наложило отпечаток на реализации ее внешней политики. Именно лузо-бразильская культура компромисса является одной из отличительных черт бразильской дипломатии, что наглядно проявляется в деятельности Государственного секретариата по делам империи и внешним делам (Борзова, 2022). Также в главе важное место занимает повествование о безпреувеличения великом бразильском дипломате, министре иностранных дел Бароне де Рио-Бранко, который сыграл важную роль в формировании внешнеполитических принципов страны, консолидации национального

пространства, решении территориальных конфликтов мирным путем, а также развитии внешнеторговых связей Бразилии. Именно в этот период, на II Гаагской мирной конференции, Бразилия вступила в «большую мировую политику» в качестве самостоятельного субъекта.

Во второй главе авторы выявляют причины революционных событий 1930 г. Борьба с нацизмом и коммунистическими идеями в стране, развитие индустриализации, сближение с США и сложный путь Бразилии к участию в антигитлеровской коалиции во Второй мировой войне — все это существенным образом повлияло на «тектонические сдвиги» не только в бразильской внешней политике, но и в самой сути ее государственности.

Третья глава рассматриваемого учебника отражает процесс поиска Бразилией нового внешнеполитического курса в изменившейся международной обстановке, когда США забыли о своем союзнике, а процесс деколонизации привел к появлению новых государств, Движения неприсоединения, укреплению социалистической системы и многим другим феноменам, сформировавшим внешнеполитический климат второй половины XX в. В это время Бразилия выдвигает три основных принципа своей внешней политики: разоружение, деколонизация и развитие, что стало сочетанием инновационных политических инициатив с традиционным направлением внешней политики страны. Авторы подробно отмечают особенности того, как вокруг данных принципов начала формироваться принципиально другая, более современная и прагматичная политика страны.

Четвертая глава посвящена особенностям внешней политики в эпоху военной диктатуры в Бразилии. В ней предпринята попытка осмыслить ту огромную эволюцию, которую претерпела внутренняя и внешняя политика страны в годы нахождения у власти генералов. Обычно принято скептически относиться к военным диктатурам в Латинской Америке и их вкладу в развитие собственных стран, но в учебнике авторы стремились более глубоко проанализировать деятельность бразильских генералов и их влияние на формирование

внешнеполитического курса государства. Желание примирить интересы страны с идеологическими ограничениями холодной войны, которые шли из Вашингтона, оказалось невыполнимым, что постепенно привело к постепенной эволюции военного режима, изменению внешней политики и фактическому возвращению к положениям «независимой внешней политики» в рамках «ответственного прагматизма». Внешняя политика страны приобрела глобальные очертания, возросли интенсивность деятельности МИД и его значимость, а экономика страны стала более развитой.

В пятой главе анализируется современный период, в рамках которого авторы рассматривают плюсы и минусы президентской дипломатии Бразилии, уделяя особое внимание особенностям восстановления демократии в стране, исследованию внутренних проблем и путей их решения через активную президентскую дипломатию Ж. Сарнея, Ф. Коллора и известного ученого, интеллектуала Ф.Э. Кардозо. Демонстрируется развитие новых направлений во внешней политике страны, связанных с деятельностью интеграционных объединений, прежде всего МЕРКОСУР, стремлением к более активному участию в решении глобальных проблем, а также более проактивной позицией Бразилии по внутрирегиональным вопросам.

В шестой главе фокус исследования смещается на так называемый «левый поворот», захлестнувший Бразилию и весь регион в нулевые годы XXI в. Авторы подробно изучают социально-экономическое преобразование Бразилии в период президентства Л. да Силвы, развитие новых региональных и трансрегиональных проектов в политике Бразилии (УНАСУР, ИБСА), участие в БРИКС, активизацию миротворческой деятельности и интенсивную работу Бразилии в ООН.

Как представляется, самой интересной главой рецензируемой работы является раздел о так называемой «антидипломатии» Жаира Болсонару, известного как «бразильский

Дональд Трамп». Авторы приводят его противоречивые, порой непредсказуемые шаги во внутренней и особенно внешней политике, показывают стремление дипломатического сообщества Бразилии вернуть страну к универсальным принципам, а также выявляют те проблемы, которые были порождены радикальной сменой принципов внешнеполитической деятельности, которые были привнесены правым популизмом Ж. Болсонару. Подобная деструктивная политика получила в отечественной науке название «разрыв преемственности», которое одинаково четко отражает как курс США при Д. Трампе, так и политику Бразилии при Ж. Болсонару (Еремин, 2022). Все это особенно актуально, учитывая то, что в 2022 г. в Бразилии пройдут президентские выборы, результаты которых предопределят как вектор внутривнутриполитического развития страны, так и саму возможность претендовать на сколько-нибудь значимую роль на мировой арене.

Рецензируемое издание позволяет читателю сформировать глубинное понимание основ и уникальных особенностей бразильской дипломатии и внешней политики. Это первый труд, который фокусируется именно на профессиональных особенностях дипломатической деятельности и наглядно иллюстрирует то, какой сложный и тернистый путь прошла Бразилия в формировании собственной дипломатической традиции и наследия. Знакомство с содержанием данного учебника позволит читателю вне зависимости от его квалификации и навыков получить глубокие и систематические профессиональные знания. Таким образом, представленная книга вносит существенный вклад в исследование внешней политики и дипломатии Бразилии, содержит анализ инструментов внешней политики страны, развития внешнеполитической мысли, а также ее практической реализации. Это обусловило высокую теоретическую и особенно практическую значимость данного учебника, изданного под грифом ФУМО.

Поступила в редакцию / Received: 15.06.2022  
Принята к публикации / Accepted: 26.06.2022

### Библиографический список

- Борзова А. Ю. Бразильский «Гражданин-император» Педру II: политический деятель, лингвист, востоковед и паломник // Латинская Америка. 2022. № 3. С. 59—74. <https://doi.org/10.31857/S0044748X0018836-8>
- Еремин А. А. “Разрыв преемственности” латиноамериканского вектора внешней политики США при Д. Трампе и кризис панамериканизма (2017—2020 гг.) // Мировая экономика и международные отношения. 2022. Т. 66, № 5. С. 68—77. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2022-66-5-68-77>
- Мартынов Б. Ф., Борзова А. Ю. История внешней политики и дипломатии Бразилии. Москва : Аспект Пресс, 2021.

### References

- Borzova, A. Yu. (2022). Brazilian “Citizen-Emperor” Pedro II: Politician, linguist, orientalist and pilgrim. *Latinskaya Amerika*, (3), 59—74. <https://doi.org/10.31857/S0044748X0018836-8>
- Eremin, A. A. (2022). “Breaking the continuity” of the Latin American vector of US foreign policy under Donald Trump and the crisis of Pan-Americanism (2017—2020). *World Economy and International Relations*, 66(5), 68—77. (In Russian). <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2022-66-5-68-77>
- Martynov, B. F., & Borzova, A. Yu. (2021). *History of foreign policy and diplomacy of Brazil*. Moscow: Aspekt Press publ. (In Russian).

**Сведения об авторах:** Еремин Аркадий Алексеевич — кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов; доцент кафедры зарубежного регионоведения и международного сотрудничества Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); ORCID: 0000-0002-6217-6269; e-mail: [eremin-aa@rudn.ru](mailto:eremin-aa@rudn.ru)

Медина Гонсалес Хавьер — кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов; ORCID: 0000-0001-7267-6323; e-mail: [medina-gv@rudn.ru](mailto:medina-gv@rudn.ru)

**About the authors:** Eremin Arkadiy Alekseevich — PhD (History), Associate Professor, the Department of Theory and History of International Relations, Peoples’ Friendship University of Russia (RUDN University); Associate Professor, the Department of Foreign Regional Studies and International Cooperation, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (RANEPA); ORCID: 0000-0002-6217-6269; e-mail: [eremin-aa@rudn.ru](mailto:eremin-aa@rudn.ru)

Medina González Xavier — PhD (History), Senior Lecturer, the Department of Theory and History of International Relations, Peoples’ Friendship University of Russia (RUDN University); ORCID: 0000-0001-7267-6323; e-mail: [medina-gv@rudn.ru](mailto:medina-gv@rudn.ru)

DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-629-631

**Рецензия на книгу:**  
**Latin America in Global International Relations /**  
**ed. by A. Acharya, M. Deciancio, D. Tussie.**  
**New York, London : Routledge, 2021. 267 p.**

**М.А.-М. Кодзоев**

Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация  
Институт Латинской Америки РАН, Москва, Российская Федерация  
 zakon2bona@mail.ru

**Для цитирования:** Кодзоев М. А.-М. Рецензия на книгу: Latin America in Global International Relations / ed. by A. Acharya, M. Deciancio, D. Tussie. New York, London : Routledge, 2021. 267 p. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 629—631. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-629-631>

**Book review:**  
**Acharya, A., Deciancio, M., & Tussie, D. (Eds.). (2021).**  
**Latin America in Global International Relations.**  
**New York, London: Routledge, 267 p.**

**Magomed A.-M. Kodzoev**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russian Federation  
Institute of Latin America, RAS, Moscow, Russian Federation  
 zakon2bona@mail.ru

**For citation:** Kodzoev, M. A.-M. (2022). Book review: Acharya, A., Deciancio, M., & Tussie, D. (Eds.). (2021). Latin America in global international relations. New York, London: Routledge, 267 p. *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 629—631. (In Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-629-631>

На исходе первой четверти XXI в. завершился процесс становления нового (полицентричного) мирового порядка. Латино-Карибский регион (ЛКА) стал самостоятельным игроком в системе международных отношений (МО). Комплексный анализ современных теорий и концепций МО мог бы приблизить нас к более глубокому пониманию нынешнего положения региона в мире. Одной из попыток такого анализа стала вышедшая в 2021 г. монография «Латинская Америка в глобальных международных отношениях», написанная

международным коллективом авторов из крупных мировых университетов и научно-исследовательских центров.

Основной текст работы, помимо введения и заключения, состоит из 12 глав, в которых представлен анализ пестрой панорамы латиноамериканских и мировых теоретических подходов, объясняющих положение ЛКА в системе МО.

Первая глава является вводной, в которой Д. Тусси и А. Ачарья излагают цели и задачи, а также структуру работы. В главе также

© Кодзоев М.А.-М., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

содержится очерк о генезисе решаемой в книге научной проблемы и обозначена ее актуальность для современной науки.

Во второй главе А. Кацовиц и Д. Вахнер обобщили подходы латиноамериканских исследователей к анализу мирового порядка в их контрасте с «альтернативными концепциями» «Глобального Севера». Был проведен сравнительный анализ между теоретическими построениями (сценариями), распространенными в развитых странах «центра», и их аналогами в Латинской Америке (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, p. 25). Утверждается, что пессимистические сценарии Севера о «столкновении цивилизаций» не получили отклика в странах ЛКА, в то время как концепция «многополярности и полицентричности», наоборот, была хорошо воспринята в регионе (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, p. 26). Отдельно выделены такие направления политической мысли, как десаррольизм, депенденцизм, автономизм, периферийный реализм, регионализм и мультилатерализм.

Третья глава, написанная К.-А. Шульцем, содержит анализ подходов мировых, в том числе латиноамериканских, геополитических школ к интерпретации мирового порядка. Центральный вопрос раздела заключается в том, «проводить ли периферийным государствам независимую внешнюю политику (и брать на себя связанные с этим расходы) или поддаться воле великих держав, в частности, Соединенных Штатов» (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, 2021, p. 34). В этой дилемме возникают категории «автономия» и «действие», различие между которыми заключается в степени свободы государств (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, p. 41).

В четвертой главе М. Спектор сосредоточил внимание на участии США в работе международного механизма безопасности в период холодной войны, который он называет «региональным социальным договором» (*regional social contract*). Эта работа, по мнению автора, реализовывалась путем налаживания связей между политическими элитами и координации действий в целях преследования инакомыслящих, диссидентов, различных партизанских групп и установления авторитарных систем в регионе (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, p. 51).

Пятая глава, написанная К. Хиндсом, предлагает вниманию читателей теоретические подходы ряда карибских мыслителей XX в., которые разделены на три группы: политологи и историки; экономисты; представители карибского феминистского движения. Дана развернутая характеристика panaфриканского историзма С. Джеймса и Э. Говейя (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, p. 75). Экономические теории анализируются с точки зрения так называемой «экономики плантаций». Наконец, в подразделе о феминистской мысли в Карибском регионе приводится целый ряд концепций, утверждающих важность роли женщин в становлении современной системы МО.

В следующей, шестой, главе за авторством А. Керехасу и А. Тикнер дана общая характеристика достижений региональной мысли в области МО с особым вниманием к «теории зависимости» (Ф.Э. Кардозу и др.). Во втором подразделе этой главы анализируются основы теологии освобождения, которой присущ уникальный подход в вопросах образования (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, p. 95). Последний подраздел главы посвящен политическим взглядам и традициям коренных народов ЛКА, а также афро-латиноамериканцев.

Седьмую главу О. Стункель посвятил теме возвышения Китая в Латинской Америке. Утверждается, что в новом мультиполярном мире страны региона имеют действенный противовес гегемонии Вашингтона. Для ряда крупнейших государств ЛКА Пекин уже в 2017 г. стал ключевым внешнеторговым партнером (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, p. 115). В своих размышлениях О. Стункель приходит к принципиальному выводу о том, что ЛКА вряд ли снова окажется в сфере влияния одной сверхдержавы (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, p. 122).

В восьмой главе Ж. Лоза обозначила важность движения за права женщин как для политики в целом, так и для МО в частности. Утверждается, что для выработки подлинно современной теории МО необходимо учитывать гендерную проблематику и поддерживать инклюзивность в гендерном отношении (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, p. 127).



Проведен краткий анализ западных феминистских теорий, их генезиса и развития (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, p. 129).

В следующей главе С. Киликони и Р. Ривера поднимают важнейшую для региона тему экономического развития и вовлеченности ЛКА в глобальные процессы. Авторы обозначают важность региональных политэкономических концепций для общего развития западной и мировой теории МО (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, p. 146).

А. Санта-Крус, автор десятой главы, дает развернутую характеристику таких интеграционных проектов, как Южноамериканский общий рынок (Меркосур), Боливарианский альянс для народов нашей Америки (ALBA) и Сообщество стран Латинской Америки и Карибского бассейна (CELAC). В заключении ученый приходит к выводу, что в латиноамериканском регионализме больше преемственности, чем изменений (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, p. 173).

В одиннадцатой главе обсуждается депендентистский дискурс. С. Палестини провел анализ теории зависимости на материале самых разнообразных концепций. Особое внимание в главе уделяется сепалистской экономической теории, а также описанию ключевых механизмов зависимости (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, p. 195).

В следующей главе Ф. Чагас-Бастос попытался объяснить поведение и роль «Глобального Юга» в МО через призму концепций, разработанных в ЛКА (Acharya, Deciancio &

Tussie, 2021, p. 203). Важнейшей составляющей в этом плане является международная интеграция, которая решает проблему связей региона с системой глобальных МО. Интеграционная теория дополняет традиционную для региона теорию зависимости (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, p. 215).

В последней главе основного текста монографии М.С. Мигес отдельно остановилась на анализе автономистского подхода в региональной теории МО. Автор предлагает более глубокое понимание концепции, описывая генезис этого направления в политической мысли и освещая его современное состояние (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, p. 220).

В целом монография отличается обилием привлеченной литературы и подробно рассматриваемых концепций, богатой фактологией, комплексностью анализа, глубиной авторского теоретизирования и полнотой историографического и теоретического описания. Примечательно стремление авторов способствовать выработке нового видения мирового порядка, основанного на справедливости и солидарности (Acharya, Deciancio & Tussie, 2021, p. 247).

Разумеется, объект исследования монографии слишком широк, чтобы учесть все аспекты его существования. ЛКА — политически активный регион с богатой историей конфликтов, революций и государственных переворотов. Его потенциал в качестве научного предмета неисчерпаем. Однако очевидно, что авторы справились с поставленными в книге задачами.

Поступила в редакцию / Received: 09.03.2022  
Принята к публикации / Accepted: 27.06.2022

### Библиографический список / References

Acharya, A., Deciancio, M., & Tussie, D. (Eds.). (2021). *Latin America in global international relations*. New York, London: Routledge.

**Сведения об авторе:** *Kodzoev Magomed Abdul-Mazhitovich* — кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института Латинской Америки РАН; доцент кафедры Иberoамериканских исследований Российского университета дружбы народов; ORCID: 0000-0001-9330-5599; e-mail: zakon2bona@mail.ru

**About the author:** *Kodzoev Magomed Abdul-Mazhitovich* — PhD (Political Science), Lead Research Fellow, Institute of Latin American Studies, Russian Academy of Sciences (ILA RAS); Senior Lecturer, Department of Iberoamerican Studies, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); ORCID: 0000-0001-9330-5599; e-mail: zakon2bona@mail.ru



DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-632-634

**Рецензия на книгу:**  
**Rethinking Post-Cold War Russian — Latin American Relations /**  
**ed. by V. Rouvinski, V. Jeifets. New York, London : Routledge, 2022. 303 p.**

**Р.В. Костюк**  Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация  
[✉rouslan\\_k@mail.ru](mailto:rouslan_k@mail.ru)

**Для цитирования:** Костюк Р. В. Рецензия на книгу: Rethinking Post-Cold War Russian — Latin American Relations / ed. by V. Rouvinski, V. Jeifets. New York, London : Routledge, 2022. 303 p. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 632—634. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-632-634>

**Book review:**  
**Rouvinski, V., & Jeifets, V. (Eds.). (2022). Rethinking Post-Cold War —**  
**Latin American Relations. New York, London: Routledge, 303 p.**

**Ruslan V. Kostiuk**  Saint-Petersburg State University, Saint-Petersburg, Russian Federation  
[✉rouslan\\_k@mail.ru](mailto:rouslan_k@mail.ru)

**For citation:** Kostiuk, R. V. (2022). Book review: Rouvinski, V., & Jeifets, V. (Eds.). (2022). Rethinking Post-Cold War — Latin American relations. New York, London: Routledge, 303 p. *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 632—634. (In Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-632-634>

Рецензируемое исследование «Переосмысление российско-латиноамериканских отношений после холодной войны» под редакцией В. Рувинского и В. Хейфеца, недавно опубликованное во всемирно известном престижном издательстве Routledge, является важным событием для всех, кто профессионально занимается и интересуется как современной внешней политикой Российской Федерации, так и историей и актуальным развитием Латиноамериканского региона. Речь идет о коллективном англоязычном труде, написанном международным коллективом авторов из России, США, Мексики, Аргентины, Колумбии и Казахстана. В частности, российские авторы коллективной монографии представляют

Санкт-Петербургский государственный университет (СПбГУ), Институт Латинской Америки Российской академии наук (ИЛА РАН) и Российский университет дружбы народов (РУДН). В. Рувинский и В. Хейфец, собравшие плеяду исследователей в рамках общего труда, — хорошо известные в мире и в России исследователи различных аспектов российско-латиноамериканских отношений.

Немаловажно подчеркнуть, что ученые — историки и политологи, являющиеся авторами рецензируемой коллективной монографии, придерживаются различных политических убеждений и принадлежат к разным школам истории и теории международных отношений. Однако это обстоятельство объективно лишь

© Костюк Р.В., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

обогащает данное исследование, ни в коей мере не снижая его ценности.

Рецензируемая монография может рассматриваться как попытка создания самой полной коллективной работы по истории и современному состоянию российско-латиноамериканских отношений. В данном научном издании рассматриваются самые разные аспекты истории, теории и практики международных отношений через призму взаимоотношений между Россией (СССР) и странами Латинской Америки, что делает работу «Переосмысление российско-латиноамериканских отношений после холодной войны» еще более ценной и своевременной. По сути, авторы сумели соединить в книге черты справочника и собственно научной интерпретации массива информации.

Исследование открывается двумя главами, посвященными анализу истории и современного состояния латиноамериканистики в России. На конкретных примерах авторы показывают, как происходила интернационализация латиноамериканских исследований в постсоветской России, в частности, благодаря деятельности ИЛА РАН и Центра ибероамериканских исследований СПбГУ. В то же время дается объективная оценка тому, насколько латиноамериканистика в нашей стране соответствует современным научным трендам (Rouvinski & Jeifets, 2022, pp. 56—58).

Для исследователей и любителей истории большой интерес представляет глава «Советское наследие в Латинской Америке», в которой рассматриваются связи Советского государства с Латинской Америкой с 1917 г., при этом фактору Коммунистического Интернационала и международного коммунистического движения отводится должное место и внимание. Авторы справедливо отмечают, что революционная дипломатия Москвы в первые десятилетия существования Советского государства нередко характеризовалась «желанием поддерживать коммунистические и антиимпериалистические движения через дипломатические миссии» (Rouvinski & Jeifets, 2022, p. 77). Отметим также, что в работе сделан акцент на характере взаимоотношений

СССР с отдельными латиноамериканскими государствами — Мексикой, Колумбией, Аргентиной и др.

Отдельная часть исследования посвящена основным трендам российского присутствия в Латинской Америке. Специальный параграф касается интересной тематики российской миграции в Латинскую Америку, при этом речь идет как об историческом контексте, так и о современном состоянии данного вопроса. В этой же части коллективной монографии анализируются различные аспекты стратегического партнерства Российской Федерации с отдельными странами латиноамериканского пространства. Так, уделяя внимание традиционным партнерам России в Латинской Америке (таким как Куба), авторы одновременно приходят к выводу, что в начале XXI в. сотрудничество РФ с Бразилией и Эквадором оказалось «в целом соответствовало аналитическим критериям стратегического партнерства» (Rouvinski & Jeifets, 2022, p. 141). Проблематика стратегического партнерства России и стран Латинской Америки рассматривается авторами в данной части монографии через призму теории международных отношений. Специально исследуется такая важная часть российского присутствия в Латинской Америке, как военно-техническое сотрудничество РФ со странами региона. В целом ряде глав авторы касаются такого чрезвычайно важного и деликатного вопроса, как российско-американская конкуренция и российско-китайская конкуренция в Латинской Америке.

Наконец, в четвертой части коллективной монографии конкретные главы посвящены обзору двусторонних отношений Российской Федерации с отдельными государствами Латино-Карибской Америки — Венесуэлой, Кубой, Мексикой, Колумбией, Бразилией и Аргентиной. Таким образом, в исследовании охвачены все ведущие «региональные» державы этой части полушария (Бразилия, Аргентина, Мексика). Авторы не просто приводят основные характеристики современных отношений между Россией и конкретными странами (в области политики и экономики), но и поясняют их эволюцию, увязывая ее с развитием российской внешней политики в целом.

Представляется позитивным фактором, что авторы указанных глав рассматривают свою проблематику в рамках общей эволюции системы международных отношений в 2000-е и 2010-е гг. Так, например, отмечается, что политические и военные связи России с Венесуэлой интенсифицировались в связи с изменениями в российской внешней политике и увеличением напряженности в отношениях с США в 2000-е гг. (Rouvinski & Jeifets, 2022, p. 196).

Положительным моментом для рецензируемого исследования является то, что все без исключения главы работы фундированы широким кругом источников (включая архивные документы) и научной литературы. Безусловно, даже в такой обобщенной коллективной монографии сложно рассмотреть все заметные аспекты российско-латиноамериканских взаимоотношений на современном этапе. Так, возможно, рецензируемая работа выиграла бы, если бы более детальное внимание было уделено проблематике внешнеторговых взаимоотношений между РФ

и государствами региона, равным образом это относится к парадигме культурных и гуманитарных связей.

Однако «объять необъятное» не представляется возможным. Работа «Переосмысление российско-латиноамериканских отношений после холодной войны» вносит безусловный вклад в историографию российско-латиноамериканских отношений и представляет очевидный интерес для тех англоязычных читателей, кто интересуется внешней политикой России и латиноамериканских государств, так же как и вопросами присутствия России (СССР) в Латинской Америке. В заключении, совместно написанном редакторами издания В. Хейфецем и В. Рувинским, тонко замечено, что эта монография — о прошлом и настоящем, но «в конечном счете это книга о будущем, поскольку выход России в Латинскую Америку и Карибский бассейн является частью общей глобальной внешнеполитической повестки Москвы и ее партнеров в регионе» (Rouvinski & Jeifets, 2022, p. 282).

Поступила в редакцию / Received: 15.05.2022

Принята к публикации / Accepted: 27.06.2022

### Библиографический список / References

Rouvinski, V., & Jeifets, V. (Eds.). (2022). *Rethinking Post-Cold War — Latin American relations*. New York, London: Routledge.

**Сведения об авторе:** *Костюк Руслан Васильевич* — доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета; ORCID: 0000-0002-7396-9854; e-mail: rouslan\_k@mail.ru


**About the author:** *Kostiuk Ruslan Vasilievitch* — PhD, Dr. of Sc. (History), Professor, the Department of Theory and History of International Relations, St. Petersburg State University; ORCID: 0000-0002-7396-9854; e-mail: rouslan\_k@mail.ru



DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-3-635-638

**Рецензия на книгу:**  
**Фененко А. В. История международных отношений  
в довестфальскую эпоху : учебное пособие для вузов.  
Москва : Аспект Пресс, 2022. 752 с.**


**Д.В. Малышев**  

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений  
им. Е.М. Примакова РАН, Москва, Российская Федерация  
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация  
 [dimal.68@mail.ru](mailto:dimal.68@mail.ru)

**Для цитирования:** Малышев Д. В. Рецензия на книгу: Фененко А. В. История международных отношений в довестфальскую эпоху : учебное пособие для вузов. Москва : Аспект Пресс, 2022. 752 с. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22, № 3. С. 635—638. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-635-638>

**Book review:**  
**Fenenko, A. V. (2022). History of International Relations  
in the Pre-Westphalian Era: Textbook for Higher Education Institutions.  
Moscow: Aspekt Press publ., 752 p. (In Russian)**

**Dmitry V. Malyshev**  

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations,  
Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation  
Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation  
 [dimal.68@mail.ru](mailto:dimal.68@mail.ru)

**For citation:** Malyshev, D. V. (2022). Book review: Fenenko, A. V. (2022). History of international relations in the pre-Westphalian era: Textbook for higher education institutions. Moscow: Aspekt Press publ., 752 p. (In Russian). *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(3), 635—638. (In Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2022-22-3-635-638>

В 2022 г. в отечественной методике преподавания международных отношений произошло значимое событие. Вышло в свет учебное пособие «История международных отношений в довестфальскую эпоху» (Фененко, 2022), написанное доктором политических наук, доцентом факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова А.В. Фененко. Уже сам факт появления данного пособия заслуживает внимания: автор совершенно

прав в том, что «довестфальская» эпоха остается для международных своего рода *terra incognita*, хотя нельзя не отметить, что предпринимались некоторые попытки написать историю этой эпохи как в советский период (например, советская «История дипломатии», начинавшая анализ истории международных отношений с древности), так и в современной России. Однако все это была именно история, а не история международных отношений как

© Малышев Д.В., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

таковых. Работа А.В. Фененко идет гораздо дальше — автор пытается выделить закономерности довестфальской эпохи именно в международных отношениях.

Рецензируемое издание — только один из учебников по истории международных отношений, написанных автором. Создавать их А.В. Фененко начал, как ни парадоксально (хотя в известной степени закономерно), что называется «с конца». Первый учебник был посвящен истории современных международных отношений с 1991 г. по настоящее время; второй — «вестфальскому трехсотлетию» с 1648 г. до 1945 г. Теперь автор идет в глубь истории, пытаясь представить и «довестфальскую» эпоху с точки зрения международных отношений. Такой спуск по ступеням истории, полагаю, не случаен. Истоки современных государств, их политических систем, конфликтов между ними лежат именно в «довестфальском» мире. Понять, например, конфликты между Францией и Германией, Россией и Польшей, Германией и скандинавскими странами, Китаем и Японией невозможно без знания «довестфальского» периода. Аналогично невозможно понять и сами современные государства: Франция, Британия, Россия, Китай в их нынешнем качестве сложились в результате долгой эволюции Средневековья.

«Довестфальская» эпоха пока не стала объектом изучения со стороны международных. Виной тому было засилье марксистской школы, требовавшей рассматривать любое явление сквозь призму развития экономики и классовой борьбы. Сюжетов о самом взаимодействии государств было немного, ученые концентрировали внимание на проблемах исторической социологии, культурологии, экономики, которые подменяли сюжеты о международных отношениях. От авторов косвенно требовали рассматривать международные отношения исключительно в контексте изменения общественных отношений и развития форм хозяйствования. (Достаточно вспомнить о странном, но долго господствовавшем в советской науке делении международных отношений на отношения «докапиталистической» и «капиталистической» эпохи, где основным критерием опять же выступали не столько политические, сколько экономические факторы.) Поэтому вместо международных отношений

приходилось читать о структуре рабовладельческого общества, феодальной раздробленности, зарождении капитализма и т. д., то есть о том, что по сути относится скорее к исторической социологии, а не к истории международных отношений.

В 1990-е гг. в России произошел коренной прорыв в области изучения международных отношений как самостоятельной дисциплины (Богатуров, 1997). Однако затем произошла подмена международных отношений на страноведение с традиционным для него упором на внутреннюю политику отдельных стран. Изучение собственно международных отношений вновь сосредоточилось на исследовании взаимодействия социальных групп и институтов внутри отдельных государств: например, анализ конфликтов президента США с Конгрессом вместо рассмотрения Тихоокеанской системы, борьба различных элит внутри китайского общества вместо демонстрации роли Китая в архитектуре международных отношений и т. д. Однако международные отношения — это взаимодействие между государствами, а не изучение внутренней политики. В данном сегменте интерес представляют именно особенности взаимоотношений между государствами или группами государств (Богатуров, Косолапов, Хрусталева, 2002).

А.В. Фененко осуществил смелый эксперимент: он использовал лексику науки о международных отношениях к «довестфальскому» периоду. Описать их в терминологии мировых порядков, как справедливо отмечает автор, невозможно. Зато к ним, как доказывает ученый, вполне можно применить терминологию американского международника Мортон Каплана, разработавшего теорию международно-политических систем. Смысл учебного пособия А.В. Фененко заключается в том, чтобы доказать, что подобные системы, хотя и со своей спецификой, существовали и развивались в мире донациональных государств. Автор добавляет к ним теорию имперских систем американского социолога Эдварда Шилза, что позволяет ему представить международные отношения «довестфальской» эпохи как совокупность имперских систем, внутри которых взаимодействуют различные субъекты. В этом, по его

мнению, и заключалась специфика международных отношений периода донациональных государств (Фененко, 2022).

В рассуждениях автора учебника прослеживается сильное влияние английского историка Арнольда Тойнби и немецкого историка Освальда Шпенглера, которые, как известно, являются основателями цивилизационного подхода. С некоторыми их положениями можно спорить, но со многими сложно не согласиться. Автор сконцентрировал на этом внимание, и здесь четко прослеживается ключевой момент конца или ухода государств или цивилизаций. Наверное, здесь имеет место и определенная смелость автора: международные отношения традиционно ассоциировались с эпохой Вестфальского мира: до Вестфальского мира не существовало национальных государств, и только с их появлением можно было говорить и о зарождении международных отношений в принципе. Однако здесь возникает закономерный вопрос: что тогда представляло собой взаимодействие между складывающимися государствами, которые, как показано в книге, существовали и в «довестфальскую» эпоху? В учебнике А.В. Фененко изучение «довестфальского» периода в несколько тысячелетий демонстрирует процесс формирования современной системы международных отношений.

Учебник А.В. Фененко — это отход от господствовавшей в теории международных отношений жесткой государствоцентричности: показана многочисленность участников международных отношений, существовавшая, например, в период феодальной раздробленности, а также наличие между ними связей, близких к международным отношениям. Автор показывает, что уже тогда существовали государства, имеющие международные связи, которые коррелируют с предметом международных отношений. В англоязычной традиции мы понимали под международными отношениями отношения между национальными государствами (*nation state*), однако теории международных отношений в период между государствами другого типа у нас до сих пор не было. Возникла парадоксальная ситуация: как минимум 4000 лет существовали государства, которые взаимодействовали между собой, а истории их отношений у нас не было.

«Довестфальские» системы носили различный характер, и описанию каждой из них автор посвятил отдельные части учебника. Сначала речь идет о гегемонистских системах Древнего Востока, которые стремились подчинить себе весь регион. На смену им пришли имперские системы Античности, господствовавшие главным образом в Средиземноморье: зародившись как системы баланса сил (причем не только в Древней Греции), в IV в. до н. э. они мутировали в систему баланса «полисных империй» — империй, которые как бы выросли из полисной структуры Древней Греции, а затем были объединены имперской Римской системой. В раннем Средневековье уже наблюдается феномен распространявших свое влияние в Евразии «мировых» имперских систем — Византийской, Арабской, Китайской, Франкской (хотя последняя носила в основном региональный характер). В так называемом «развитом Средневековье» шло соперничество имперских систем в Евразии, завершившееся становлением монгольской гегемонии, а в Западной Европе появилась своя региональная «Анжуйская империя».

В последней части книги автор показал распад имперских систем в Западной Европе, переход к системе национальных государств при одновременном формировании в ходе Великих географических открытий новой системы отношений Запад — Восток.

А.В. Фененко уделяет внимание и экономическим проблемам, но именно в контексте международной проблематики. Главный упор он делает на торговые отношения, что само по себе снимает упреки в недостаточном внимании к экономике. Вовсе не случайно, что первый параграф первой главы учебника посвящен торговой системе раннего бронзового века, поскольку даже цивилизации Древнего Востока уже в 3-м тыс. до н. э. были связаны целой системой торговых операций, что позволило возвыситься городам-посредникам типа Мари и Эблы. В 1-м тыс. до н. э. в Средиземноморье развернулась настоящая борьба морских держав (талласократий) — Карфагена, греческих полисов, этрусских городов — за контроль над торговыми путями. Однако главный переворот произошел на рубеже нашей эры, когда Евразию связали три

трассы Великого Шелкового пути. С этого времени, как показывает автор, Евразия стала по сути единой системой, и понять ситуацию в Западной Европе, например, в X в. невозможно без знания межгосударственных отношений в Центральной Азии или на Ближнем Востоке. Фактически это был единый мир, центром которого долгое время являлся Каспийский регион. Великие географические открытия во многом послужили ответом Западной Европы на закрытие турками этого пути и расширением торговой системы на океанские пространства. Пожалуй, с точки зрения международного эволюция типов хозяйствования должна выглядеть именно так.

Меня прежде всего заинтересовали сюжеты, связанные со странами Востока, которым в учебной литературе традиционно уделялось недостаточное внимание. Так, относительно предыдущего учебника, на который мною написана рецензия<sup>1</sup>, некоторые регионоведы высказывали устную критику, что недостаточно большое внимание в издании было уделено странам Востока. Как представляется,

<sup>1</sup> Мальшев Д.В. Наполеоновские войны и «четыре полицейских» // Независимая газета. 24.02.2021. URL: [https://www.ng.ru/non-fiction/2021-02-24/15\\_1067\\_nonfic3.html](https://www.ng.ru/non-fiction/2021-02-24/15_1067_nonfic3.html) (дата обращения: 16.06.2022).

А.В. Фененко лишен этого недостатка. Автор показал, как Монгольская и Османская империи принимали участие в системе существовавших тогда международных связей, доказав, что многие конфликтные ситуации зародились именно в «довестфальскую» эпоху на уровне международного взаимодействия.

В заключение отмечу, что работа не только соответствует стандарту подготовки учебного пособия, но и написана понятным и доступным языком: прежде многие издания нужно было «переводить на русский язык», они были не совсем понятны обучающимся. Думаю, что рецензируемое пособие будет интересно различным категориям читателей, и не только студентам вузов, на которых оно прежде всего ориентировано, но и учащимся старших классов школ (особенно при подготовке к сдаче ЕГЭ), студентам колледжей, аспирантам и всем, кого интересуют современные подходы к истории международных отношений.

Необходимо отметить еще один момент: книга, написанная А.В. Фененко, является не только сугубо учебным пособием, но и научным исследованием, которое вносит существенный вклад в анализ истории международных отношений.

Поступила в редакцию / Received: 20.06.2022  
Принята к публикации / Accepted: 26.06.2022

### Библиографический список

- Богатуров А. Д. Великие державы в Тихом океане. История и теория международных отношений в Восточной Азии после второй мировой войны (1945—1995). Москва : Конверт — МОНФ, 1997.
- Богатуров А. Д., Косолапов Н. А., Хрусталева М. А. Очерки теории и методологии политического анализа международных отношений. Москва : НОФМО, 2002.
- Фененко А. В. История международных отношений в довестфальскую эпоху : учебное пособие для вузов. Москва : Аспект-Пресс, 2022.

### References

- Bogaturov, A. D. (1997). *Great powers in the Pacific. History and theory of international relations in East Asia after World War II (1945—1995)*. Moscow: Konvert — MONF publ. (In Russian).
- Bogaturov, A. D., Kosolapov, N. A., & Khrustaleva, M. A. (2002). *Essays on theory and methodology of political analysis of international relations*. Moscow: NOFMO publ. (In Russian).
- Fenenko, A. V. (2022). *History of international relations in the pre-Westphalian era: Textbook for higher education institutions*. Moscow: Aspekt Press publ. (In Russian).

**Сведения об авторе:** Мальшев Дмитрий Валерьевич — кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН, доцент факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова; ORCID: 0000-0002-0304-8785; e-mail: dimal.68@mail.ru

**About the author:** Malyshev Dmitry Valeryevich — PhD (History), Lead Research Fellow, Primakov National Research Institute of International Relations, Russian Academy of Sciences; Associate Professor, Department of World Politics, Lomonosov Moscow State University; ORCID: 0000-0002-0304-8785; e-mail: dimal.68@mail.ru