

CARTA INTERNACIONAL

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 2526-9038 • V. 13, Nº 1, janeiro/abril de 2018 • DOI: 10.12530/ci.v13n1.2018



**Associação Brasileira de
Relações Internacionais**



Expediente

Carta Internacional é uma revista eletrônica de publicação quadrimestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais sob a perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

A Revista *Carta Internacional* foi fundada em 1993 por José Augusto Guilhon Albuquerque, no Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI/USP). Em 2011 tornou-se a publicação científica da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

Carta Internacional é publicada pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). A revista está disponível para download gratuito, em formato PDF, no endereço:
<http://www.cartainternacional.abri.org.br>

Editora Chefe:

Matilde de Souza

Editora Associada:

Letícia Carvalho

Editor Assistente:

Mateus Silva

Diagramação:

Samuel Tabosa

Revisão:

Luís Fernando dos Reis Pereira

Secretaria da Carta Internacional:

Airá Eventos Técnico-Científicos

Conselho Científico:

Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Anthony Pereira, Antônio Carlos Lessa, Arlene Tickner, Carlos Eduardo Lins da Silva, David Mares, Eduardo Viola, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gladys Lechini, Gustavo Vega-Cánovas,

Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon Albuquerque, Luis Olavo Baptista, Margarita Silvia Olivera, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Fagundes Visentini, Paulo Lavigne Esteves, Peter Demant, Rafael Antônio Duarte Villa, Sean Burges e Tullo Vigevani.

Redes Sociais:

Facebook: Carta Internacional

Twitter: @CartaAbri

LinkedIn: Revista Carta Internacional

Academia.edu: Revista Carta Internacional

Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)**Presidente:**

Eugênio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa (PUC Minas)

Secretária Executiva:

Layla Ibrahim Abdallah Dawood (UERJ)

Secretário Executivo Adjunto:

Haroldo Ramanzini Junior (UFU)

Tesoureira:

Graciela De Conti Pagliari (UFSC)

Diretores:

Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)

Ana Flávia Barros-Platiau (UnB)

Carolina Moulin (PUC-Rio)

Marcos Ferreira da Costa Lima (UFPE)

Conselho Fiscal:

Henrique Altemani de Oliveira (UEPB)

Túlio Sérgio Henriques Ferreira (UFPB)

Correspondência:

Avenida Dom José Gaspar, 500 — Prédio 04 — Sala 01
Coração Eucarístico Belo Horizonte, MG — CEP: 30535-901

Tel.: + 55 (31) 3241-5123

email: cartainternacional@abri.org.br

© 2018 Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Todos os direitos reservados.

Agradecimento



No início deste ano nossa editora assistente, Rebeca Caeiro, decidiu se desligar da nossa equipe para se dedicar a outras atividades acadêmicas e profissionais. Rebeca integrou a equipe editorial da Carta desde a edição de meados de 2015, tendo colaborado na produção de 8 números da revista, além de um conjunto de outras atividades demandadas pelo cotidiano da atividade editorial. Sua participação, profissionalismo e seriedade foram fundamentais nas diversas mudanças pelas quais o periódico passou, desde que a atual equipe assumiu a responsabilidade pela publicação da Carta. A equipe editorial agradece a colaboração da Rebeca e deseja a ela sucesso nas novas atividades.

Matilde de Souza
Editora Chefe





Sumário

El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación 'Sur-Sur' | O Fórum China-CELAC e o novo regionalismo para um mundo multipolar: desafios para a Cooperação Sul-Sul | *China-CELAC Forum and the new regionalism for a multipolar world: the challenges for South-South Cooperation* | 6

Javier Alberto Vadell

China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur | China e a construção de um regime internacional de cooperação Sul-Sul | *China and the construction of an international regime of South-South Cooperation* | 38

Rafael Domínguez Martín

Da Indiferença ao Engajamento: a participação da China em operações de paz das Nações Unidas | *From Indifference to Engagement: China's participation in United Nations peace operations* | 73

Renan Holanda Montenegro

The Role of UNASUR in the South American Democratic Crises (2008-2015) | *O Papel da UNASUL nas Crises Democráticas Sul-Americanas (2008-2015)* | 98

Elias David Morales Martinez

Mariana P. O. de Lyra

Argentina e Brasil na visão dos *think tanks* dos Estados Unidos | *Argentina and Brazil in the view of the United States' think tanks* | 127

Eduardo Munhoz Svartman

Instituições para Fomentar a Integração do Setor Elétrico na América do Sul | *Institutions for Promoting the Electric Sector Integration of South America* | 148

João Manoel Losada Moreira

Roberto Tadeu Soares Pinto

A Política de Comércio Exterior dos Governos Obama (2009–2017) à luz do enfoque *strangeano*: implicações para o regime internacional de comércio | *Obama's Foreign Trade Policy (2009 – 2017) in light of Strange's approach: implications for the international trade regime* | **174**

Leonardo Diniz Lameiras

Percepções Identitárias no Reino Unido: Antes e depois do referendo Britânico | *Identity Perceptions in United Kingdom: Before and after the British referendum* | **200**

Angélica Saraiva Szucko

Organizações Regionais para o Ordenamento Pesqueiro: O poder ouve a ciência? | *Regional Fisheries Management Organizations: is power listening to science?* | **224**

Leandra Regina Gonçalves

Governança Global da Internet: Um mapa da Economia Política Internacional em torno dos identificadores alfanuméricos da rede | *Global Internet Governance: A map of the International Political Economy around the network's alphanumeric identifiers* | **248**

Diego Rafael Canabarro

Alexandre Arns Gonzales



El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación 'Sur-Sur'

O Fórum China-CELAC e o novo regionalismo para um mundo multipolar: desafios para a Cooperação Sul-Sul

China-CELAC Forum and the new regionalism for a multipolar world: the challenges for South-South Cooperation

DOI: 10.21530/ci.v13n1.2018.733

Javier Alberto Vadell¹

Resumen

La I Conferencia Ministerial del Foro China-CELAC que se llevó a cabo los días 8 y 9 de enero de 2015 en Beijing y el *Policy Paper* de la República Popular de China (RPC) para América Latina y el Caribe (ALC) de 2016 se tornaron los marcos institucionales del sistema de asistencia, cooperación, comercio e inversiones entre la RPC y los países de ALC. Las preguntas que orientan nuestro artículo son: ¿la experiencia de acercamiento de la CELAC con la RPC conseguirá institucionalizar un marco adecuado para la Cooperación Sur-Sur extra regional? ¿Permitirá ampliar márgenes de autonomía de los países de la región en las negociaciones o, por el contrario, legitimará una tendencia existente en la economía global, es decir, recrear patrones y redes de comercio e inversiones globales en los moldes

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Professor visitante da Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Professor Colaborador na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Editor de Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas. Líder do Grupo de Pesquisa das Potências Médias. Bolsista de Produtividade em Pesquisa no CNPq, nível 2. Membro do Conselho Científico do Instituto de Estudos da Ásia. Membro da Red de Integración de América Latina y el Caribe (REDIALC). Membro do Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integración Regional de la Red Española de Estudios del Desarrollo.

Artigo submetido em 24/11/2017 e aprovado em 27/02/2018.





pensados por los grandes polos del centro capitalista global? Para responder las preguntas el trabajo discute la cuestión regional en ALC para examinar históricamente el nacimiento de la CELAC con el objetivo de analizar las relaciones de China con la región de ALC y las perspectivas futuras.

Palabras-clave: China; CELAC; Regionalismo; Cooperación Sur-Sur; América Latina.

Resumo

A I Conferencia Ministerial do Fórum China-CELAC que ocorreu nos dias 8 e 9 de janeiro de 2015 em Pequim e o *Policy Paper* da República Popular da China (RPC) para América Latina e o Caribe (ALC) de 2016 tornaram-se os marcos institucionais do sistema de assistência, cooperação, comércio e investimentos entre a RPC e os países de ALC. As perguntas que orientam o nosso artigo são: ¿a experiência de aproximação da CELAC com a RPC conseguirá institucionalizar um marco adequado para a Cooperação Sul-Sul extra regional? ¿Permitirá ampliar margens de autonomia dos países da região nas negociações ou, pelo contrario, legitimará uma tendência existente na economia global, isto é, recriar padrões e redes de comércio e investimentos globais nos moldes pensados pelos grandes polos do centro capitalista global? Para responder às perguntas, o trabalho discute a questão regional na ALC para examinar historicamente o nascedouro da CELAC com o objetivo de analisar as relações de China com a região de ALC e as perspectivas futuras.

Palavras-chave: China; CELAC; Regionalismo; Cooperação Sul-Sul; América Latina.

Abstract

The First Ministerial Conference of China-CELAC Forum that took place on January 8 and 9, 2015 in Beijing and Chinese Policy Paper for Latin America and Caribbean (LAC) published in 2016 became the institutional framework of aid, cooperation, trade and investment between the PRC and the LAC countries. The questions that guide our article are: will the experience of oncoming CELAC with the PRC succeed in institutionalizing an adequate framework for extra-regional South-South Cooperation? Will it allow the LAC's countries to expand their autonomy in the negotiations? Or will They legitimize an existing trend in the global economy, that is, to recreate patterns and networks of global trade and investment in the molds thought by the great poles of the capitalist center? To answer these questions, the paper discusses the regional question in LAC to examine historically the birth of CELAC and then analyze China's relations with the LAC region and future perspectives.

Keywords: China, CELAC, Regionalism, South-South Cooperation, Latin America.





Introducción

La I Conferencia Ministerial del Foro China-CELAC que se llevó a cabo el 8 y el 9 de enero de 2015 en Beijing fue el puntapié inicial del marco institucional del sistema de cooperación, comercio e inversiones entre la República Popular de China (RPC) y los países de América Latina y el Caribe (ALC). Este encuentro ministerial debe ser interpretado y analizado en un contexto de cambios globales más amplios y no como mero episodio de aproximación entre las partes en cuestión. De esta manera, para el análisis propuesto debemos considerar: 1) las grandes transformaciones económicas globales y el rol del China en la nueva geografía del capitalismo global; 2) las relaciones China-Estados Unidos (ZHAO, 2014) en los planos gubernamentales y empresariales; 3) el protagonismo cada vez más activo de la RPC en las instituciones de gobernanza global tradicionales; 4) la creación de una serie de iniciativas institucionales multilaterales creadas y lideradas por la RPC como el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS y el Acuerdo de Reservas y Contingencia (NBD-ARC); El Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII); y la Iniciativa de la “Franja y la Ruta” (*Belt and Road Initiative* – BRI) con el fondo de la “Ruta de la seda”; y 5) los acuerdos de China con los países del Sur Global, junto con las directrices nacionales destinadas a orientar esa cooperación, principalmente a partir del año 2000 (VADELL, RAMOS, NEVES, 2014, BRESLIN, 2013).

Los principales documentos que orientan la política china con la región de ALC y que el trabajo priorizará son: el *Policy Paper* de China para ALC de 2008 (China, 2008); El *White Paper* de China sobre el Desarrollo Pacífico (China, 2011); la Declaración de Beijing de la primera reunión ministerial del Foro China-CELAC, así como el plan de cooperación (CHINA-CELAC, 2015b, CHINA-CELAC, 2015a) y el *Policy Paper* de China para ALC de 2016 (CHINA, 2016a). Este conjunto de directrices contribuirán para comprender la compleja trama de vínculos que la región de ALC está creando con la RPC.

Desde el punto de vista de la práctica de la política exterior de China, el Foro China-CELAC pretende consolidar un patrón de relaciones que el gobierno chino encuadra como “relación Sur-Sur” o “cooperación Sur-Sur” (CSS) y que tiene su precedente en el Foro de Cooperación China-África, el FOCAC (VADELL, LOPES, CARDOSO, 2013, TAYLOR, 2011, FOCAC, 2009). Las reuniones trienales dan forma a la institucionalización de las relaciones entre China y el Sur Global que abordan





cuestiones de cooperación y ayuda económica, inversiones, estímulo del comercio y posibilidades de préstamos.

Desde el punto de vista de ALC, es menester, en primer lugar, entender el surgimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como resultado de un proceso de integración específico latinoamericano que algunos autores denominaron como “Regionalismo superpuesto” (MALAMUD, 2013). En este sentido, la CELAC sería la propuesta institucional de cooperación integradora y aglutinante de este proceso que contempla otras iniciativas/proyectos de integración/cooperación. Estas se pueden agrupar en dos grandes bloques.

- A. Proyectos más típicamente Sur-Sur: 1) la Comunidad Andina de Naciones – CAN; 2) el Mercado Común del Sur – MERCOSUR; 3) la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos – ALBA – TCP; 4) la Unión de Naciones Sudamericanas – UNASUR; 5) la Alianza del Pacífico y; 6) la Comunidad del Caribe – CARICOM; 7) El Sistema de Integración Centroamericana (SICA).
- B. Proyectos típicamente Norte-Sur, bajo el liderazgo de los Estados Unidos, como: 1) el Tratado de Libre Comercio de América del Norte – TLCAN/NAFTA; 2) el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana – DR-CAFTA; 3) los diversos TLC firmados entre los Estados Unidos y países sudamericanos como Chile, Colombia y Perú.

En este escenario, la CELAC surge como la simiente de un marco institucional para proyectos de cooperación internacional y técnica, estímulo del comercio y diálogo entre sus miembros, con el objetivo de fomentar la:

integración política, económica, social y cultural haciendo un sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad de nuestros pueblos para que el mecanismo regional de integración sea el espacio idóneo para la expresión de nuestra rica diversidad cultural y a su vez sea el espacio adecuado para reafirmar la identidad de América Latina y El Caribe (CELAC, 2011).

El Artículo 27 de la resolución fundacional de la CELAC hace referencia explícita a la CSS entre sus miembros como “eje integrador de nuestro espacio común y como instrumento de reducción de nuestras asimetrías” (CELAC, 2011, p. 8-9). Imbuido de este espíritu, la primera gran conquista de la CELAC se llevó a cabo con el estrechamiento de vínculos del flamante bloque con la RPC. El Gigante





Asiático representa hoy el segundo socio comercial de la región en proceso de constante crecimiento, y con algunos países específicos China ya es el principal socio comercial (VADELL, 2011). La I Cumbre Ministerial China-CELAC pretendió fortalecer la cooperación extra-regional de la CELAC como parte de un proceso más institucionalizado del estrechamiento de vínculos económicos iniciado a partir de 2001.

La creación de un foro latinoamericano y caribeño aglutina a gobiernos de diferentes tintes políticos, los cuales realizan una lectura particular del proceso. No obstante, existe una coincidencia en el amplio apoyo político que la iniciativa de la CELAC adquirió. Las expresiones de Juan Manuel Santos, presidente de Colombia: “La CELAC no nació para ser contra nadie”, y las de Daniel Ortega, Presidente de Nicaragua: “la CELAC es la sentencia de muerte de la Doctrina Monroe”, muestran el grado de apoyo a la nueva institución, independientemente de su ‘traducción política’ posterior.

De esta manera, las preguntas principales de este trabajo son: ¿la experiencia de institucionalización del Foro China-CELAC conseguirá proporcionar un marco adecuado para nuevas formas de estímulo de la Cooperación Sur-Sur extra-regional? ¿Permitirá ampliar márgenes de autonomía de la región en las negociaciones o, por el contrario, legitimará una tendencia existente en la economía global, es decir, recrear patrones de vínculos a partir de redes de comercio e inversiones globales en los moldes pensados por los grandes polos del centro capitalista global? Para responder a estas preguntas es importante comprender el rol de la RPC en el escenario económico global y su cada vez más compleja relación con los países de Sur Global en moldes diferentes a la ayuda Occidental.

El desplazamiento del centro de acumulación dinámico del capitalismo hacia el Asia-Pacífico ha modificado la geografía del capital y estimulado nuevas redes de poder global, así como la creciente consolidación de un sistema multipolar en la política internacional. En este sentido, nuestra premisa es que el impacto de estos cambios globales del capitalismo y el ascenso de China en el mundo, y la consiguiente cada vez mayor presencia en el continente americano, promovieron la crisis del Consenso de Washington y su cuestionamiento desde 2001, a medida que otro Consenso Asiático liderado por China se iba consolidando.

Nuestra hipótesis es que el Foro CHINA-CELAC se puede constituir como el puntapié inicial de un proceso en marcha en el cual conviven y pueden desarrollarse formas de cooperación internacional horizontal y ‘diagonal’, valga el neologismo, que ayudarán a consolidar los vínculos entre la RPC y los países de





ALC a partir de los principios de la denominada “cooperación para el desarrollo para la transformación estructural” (LIN, WANG, 2017b, LIN, WANG, 2017a). Este proceso de mayor interdependencia comienza a acelerarse con los profundos cambios en la economía política global, el ingreso de China en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la política china de ‘*go global*’ impulsada por el gobierno de Hu Jintao y la consiguiente política activa en busca por recursos naturales y *commodities*.

De esta manera, la presentación se divide en dos partes además de la introducción y de la conclusión. La segunda parte enfoca específicamente en la formación y evolución de la CELAC y en cuestiones teóricas acerca del regionalismo, la tercera parte aborda y analiza el Foro China-CELAC, la primera reunión ministerial realizada en Beijing. Finalmente, en las conclusiones, realizamos un ejercicio prospectivo acerca del futuro de la cooperación China-ALC, a la luz de los preparativos para el Segundo Foro Ministerial China-CELAC que será realizado en Santiago de Chile en 2019.

CELAC: regionalismo, gobernanza regional y la (re)construcción latinoamericana

La creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en febrero de 2010, en Playa del Carmen, México, significó, si bien tímidamente, la tentativa de rediseño geopolítico en el hemisferio Occidental y un mecanismo de diálogo regional en la diversidad y heterogeneidad social y política. La CELAC es heredera directa de dos foros internacionales hemisféricos: la I Cumbre de América Latina y del Caribe (CALC), que se realizó en Costa de Sauípe, Bahía, en 2008 y del Grupo do Rio, un mecanismo institucional de concertación regional creado en 1986 y que llegó a incorporar 24 países miembros. Previamente a la III Cumbre de la CELAC, realizada en Costa Rica, Adrián Bonilla (2015), Secretario General da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), presentó tres cuestiones de difícil respuesta para el futuro de la CELAC: ¿Cuál es el origen y el propósito de la CELAC? ¿Cuál es el nivel de institucionalización y el grado de poder político que se quiere instituir? Y, ¿cuál es su relevancia frente a otras organizaciones multilaterales, con los mismos integrantes, como la Organización de Estados Americanos (OEA)?





Como respuesta provisional, se puede afirmar que, en primer lugar, la creación de la CELAC, refleja viejas expectativas integracionistas que se remontan a los ideales de integración autónoma de Simón Bolívar, que pretenden superar políticas remanecientes con espíritu de la ‘Guerra Fría’ como la Organización de los Estados Americanos (OEA), bajo hegemonía estadounidense, que no pudo superar aún la reincorporación de Cuba a la organización (OLIVA CAMPOS, 2015). En segundo lugar, como destacan Kennedy y Beaton (2016), la CELAC es una herramienta institucional para afirmar y consolidar la identidad Latinoamericana, afianzando sus raíces históricas y reivindicando a la región como una zona de paz. Y, en tercer lugar, la CELAC, así como la UNASUR, puede configurarse como un nuevo tipo de plataforma política de cooperación en una cuarta fase del regionalismo latinoamericano (DABÈNE, 2014), aglutinando los 33 Estados latinoamericanos y caribeños en un espacio de diálogo político entre los países de la región sin la presencia de los Estados Unidos y de Canadá. Es verdad que, como recuerda Bonilla (2015), la CELAC no fue el primer mecanismo multilateral para evitar la presencia estadounidense en la región. El Grupo Contadora y la iniciativa de Costa Rica para la paz en América Central en la década de ‘80 son dos buenos ejemplos. No obstante, es la primera vez que una iniciativa institucional reúne a todos los países de ALC, hecho que marca una diferencia cuantitativa y cualitativa en relación a las iniciativas mencionadas. En otros términos, la CELAC es el producto de un consenso – que tiene su origen en el Grupo de Río y en la CALC – con el objetivo de construir un área de integración regional para facilitar mecanismos de concertación política y cooperación internacional y que contempla a los 33 países que componen: América del Sur, América Central, México y el Caribe.

Analistas como Sanahuja (2014) y Briceño Ruiz (2013) coinciden, si bien partiendo de tipologías diferentes, que la CELAC surge en un momento de agotamiento del ciclo del ‘regionalismo abierto’ en la región, que “estructuró los procesos de integración y las estrategias de inserción internacional en el período 1990-2005” (SANAHUJA, 2014, p. 76). Algunos estudiosos denominan esta nueva fase de ‘regionalismo post-liberal’ (SANAHUJA, 2014, MOTTA VEIGA, RIOS, 2008, SERBIN, MARTÍNEZ, RAMAZINI, 2012, LO BRUTTO, CRIVELLI, 2017), otros, como Riggirozzi (2012) y Legler (2013), Briceño Ruiz y Hoffmann (2015) de regionalismo ‘post-hegemónico; y otros, como Dabène (2014) de “cuarta ola de regionalismo”. La expresión ‘regionalismo post-neoliberal’ de Preciado y Florido (2013) otorga sentido al proceso de desgaste de los principios del modelo de desarrollo neoliberal





en tres dimensiones espacio/temporales diferentes: local/nacional, regional/global y relacional. Este último factor será profundizado con el rol de China en la región que socava las bases de las redes de poder del Consenso de Washington².

De esta manera, es importante destacar que la nueva ola de regionalismo post-neoliberal (UNASUR, ALBA-TCP y CELAC) surge en un contexto de crisis económica global que se refleja en cuestionamientos al liberalismo económico y a los constreñimientos impuestos por las formas tradicionales de integración Norte-Sur, que se configuraron desde un foco exclusivamente economicista, dejando de lado las cuestiones sociales y la libre movilidad de los trabajadores. Este escenario se mostró propicio para una tentativa renovada de estrechamiento de vínculos entre los países de ALC con el objetivo de reforzar la CSS.

En el plano teórico existen dos consensos básicos entre los analistas al respecto del concepto de regionalismo. El primero, como destacó Nolte (2006), la idea de regionalismo como categoría amplia. El segundo, tiene que ver con el reconocimiento de la región como un sistema abierto y no cerrado, como lo sería el sistema internacional (LAKE, MORGAN, 1997, BUZAN, WAEVER, 2003). En otros términos, un sistema permeable o poroso (KATZENSTEIN, 2005) influenciado por las dinámicas políticas y económicas locales y nacionales y por los constreñimientos sistémicos de la estructura económica global y de la geopolítica de las grandes potencias. Las regiones pueden ser pensadas como *clusters* geográficos construidos políticamente por las unidades estatales e influenciados por actores económicos y políticos diversos, fuerzas sociales locales, nacionales y transnacionales. Estas unidades regionales no actúan siempre como actor unitario, pero poseen la característica de ser subsistemas abiertos, porosos a los constreñimientos globales y a las dinámicas complejas de los ambientes domésticos. Una región, en este sentido, es un espacio territorial donde confluyen, de manera compleja y contradictoria, aspectos ideacionales, fuerzas sociales, instituciones políticas y redes de poder global (GREWAL, 2008).

Por otro lado, es más difícil observar grados de consenso en torno a los conceptos de regionalismo, integración regional, cooperación regional, etc. Si la integración regional es una forma avanzada de cooperación entre Estados nacionales en un espacio geográfico específico, ¿qué tipo de cooperación sería esa? ¿Cuál es la finalidad y en qué medida podemos adoptar una teoría general de la integración?

2 Para más detalles de los tres niveles del Neoliberalismo ver: Vadell, Ramos, Neves (2014)





En esta dirección, Legler (2013) propone una primera amplia clasificación entre los analistas de la integración y del regionalismo latinoamericano: las perspectivas optimistas y las visiones más escépticas del proceso. No obstante, esta división remite a expectativas, anhelos y modelos, que como el europeo, acaban surgiendo como variables intervinientes que en muchos casos se asemejan más a jaulas conceptuales (VIVARES, TORRES, CVETICH, 2013) que a herramientas teóricas adecuadas para comprender casos diferentes.

De esta manera, la experiencia de la CELAC, en su corta vida, se constituye como el primer intento exitoso de articulación de cooperación regional estimulando una integración flexible entre los países latinoamericanos y caribeños. Por otro lado, si retomamos el concepto de Haas (1971) de integración regional – una categoría que para uno de los escépticos de la integración latinoamericana, Andrés Malamud (2013, p. 2), es un excelente punto de partida para la discusión – se observa que se trata de un “proceso que incluye el ‘cómo’ y el ‘por qué’ Estados nacionales voluntariamente se reúnen entre sí con sus vecinos con el objetivo de ceder atributos de soberanía al mismo tiempo que adquieren nuevas capacidades para resolver conflictos entre ellos” (HAAS, 1971, p. 6). En esta definición, el ‘cómo’ y el ‘por qué’ implican respectivamente cuestiones metodológicas y de agenda de investigación empírica. Si consideramos que la CELAC reúne los requisitos de un proceso de integración regional, nuestro desafío consiste en realizar un análisis contextual y evaluar sus perspectivas futuras.

Para esta tarea, Vivares, Torres e Cvetich (2013) advierten que los analistas deberíamos romper algunas “jaulas conceptuales”, hecho que requiere un esfuerzo epistemológico y metodológico importante, para no quedarnos presos a los conceptos y presupuestos del regionalismo y de la integración que nacieron para comprender otras realidades, específicamente la formación, evolución y trayectoria de la Unión Europea. Como los autores destacan, el principio central que define la “jaula conceptual” europea de lo regional “es la suposición implícita de que la cesión de soberanía o poder nacional a los organismos suprarregionales es la condición *sine qua non* para la existencia de un proyecto regionalista de integración” (VIVARES, TORRES, CVETICH, 2013, p. 23). De esta manera, vale la pena recordar al economista argentino Raúl Prebisch, que en 1959 escribía sobre la posibilidad de un Mercado Común Latinoamericano, cuando alertaba frente a los peligros que significaba la imitación pura y simple del modelo europeo de integración (PREBISCH, 1959). Si bien mucha agua pasó por debajo del puente, el





consejo de Prebisch es válido para reinterpretar y comprender las particularidades del regionalismo latinoamericano contemporáneo y sus potencialidades en un contexto histórico diferente.

Por esa razón en especial, se observa que la iniciativa de la CELAC no significa necesariamente un proyecto político supranacional, sino de integración regional flexible y abierta cuyos principios son: a) en primer lugar, ausencia de organizaciones supranacionales; b) en segundo lugar, en lo que se refiere a la cuestión de la ‘identidad’, se destaca el carácter latinoamericano y caribeño del proceso integrativo incorporando a los 33 países de la región; c) en tercer lugar, la “unidad en la diversidad” es el principio que destaca la defensa de la soberanía, la pluralidad y la no intervención en los asuntos domésticos de los otros Estados; d) en cuarto lugar, con la asesoría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la CELAC se está convirtiendo en un foro facilitador de proyectos cooperativos entre los miembros y de los miembros con potencias o unidades extra regionales – como ejemplo destacan los acuerdos con la Unión Europea (SANAHUJA, 2015, UE-CELAC, 2015) y con la República Popular China (CHINA-CELAC, 2015a).

Rojas Aravena (2012, p. 17) afirmó en 2012 que: “hasta el momento, la región ha demostrado ser incapaz de plantear un proyecto político estratégico que le permita presentarse como actor importante y unido en el escenario internacional”. En principio, este vacío habría sido cubierto por la CELAC, institución que pretende promover un “multilateralismo cooperativo” y un “diálogo en la diversidad”, sin adherir a la meta de supranacionalidad. En otros términos:

La relevancia de CELAC radica, en primer lugar, en su alcance regional, como entidad que agrupa al conjunto de América Latina y el Caribe, con la intención declarada de actuar como marco común de concertación y cooperación de los distintos países y agrupamientos subregionales en los que se organiza América Latina y el Caribe, tratando de formular acuerdos y estrategias comunes hasta donde lo permita la pluralidad de visiones y estrategias políticas, económicas y sociales que hoy coexisten en la región. De ahí el lema “unidad en la diversidad”, elegido por los líderes para expresar qué representa la CELAC (CHINA-CELAC, 2015b)

Imbuido del espíritu de unionismo latinoamericano, uno de los puntos más relevantes de la creación de la CELAC fue el retorno de Cuba a los foros regionales. El significado de la expresión: “unidad en la diversidad”, escogido por los líderes





de los gobiernos de la región sintetiza y resignifica el rol de Cuba en Latinoamérica, materializado en la presidencia pro t mpore (PPT) cubana en 2013. Este proceso, además de ser una demostración de autonomía política frente a los Estados Unidos, anticip  la estrategia de una agenda de negociación positiva de Cuba con la Unión Europea (EU) y con los Estados Unidos bajo el gobierno Obama.

La aprobación del fórum China-CELAC en la Cumbre del bloque latinoamericano y del Caribe realizado en la Habana en 2014 y el I Fórum de Ministros CELAC-China realizado en Beijing en 2015 fueron acompañadas por los funcionarios de la CEPAL y del Sistema Econ mico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Con el objetivo de ampliar márgenes de autonomía, la CEPAL se está consolidando gradualmente como órgano asesor de la CELAC, apoyando y acompañando sus actividades (BÁRCENA, 2015, CAMHAJI, LÓPEZ-ARAIZA, 2015). En otros términos, la CEPAL reacciona a los desafíos regionales respondiendo a los requerimientos de apoyo técnico que naturalmente necesitan los líderes latinoamericanos y caribeños para la consolidación de la CELAC. En este sentido, simultáneamente al encuentro de Ministros en Beijing, la CEPAL publicó un informe analizando las nuevas oportunidades de asociación entre la CELAC y China, producto de informes, investigaciones y análisis e diagnósticos previos³. Como expresa Sanahuja (2014, p. 94) esta actitud por parte de la CEPAL contribuyó para que la institución saliese del letargo y de la crisis de identidad/propósito en la que se encontraba en las últimas décadas. La meta de colaboración ambiciosa de la CEPAL con la CELAC es trabajar conjuntamente para diseñar una estrategia de desarrollo para la región. Los puntos más relevantes a ser considerados en esta estrategia son: pobreza y desigualdad, cambio climático y medio ambiente, financiamiento para el desarrollo, ciencia y tecnología e infraestructura (INFOLATAM, 2015).

Cronológicamente, la primera cumbre de la CELAC se celebró en Chile en el año 2013. La segunda Cumbre en La Habana en el año siguiente y la tercera cumbre en Costa Rica, en enero de 2015, cuando Ecuador asumió la presidencia *pro tempore* de la CELAC con una participación activa del presidente Rafael Correa. Las dos últimas Cumbres fueron en Quito, Ecuador, los días 27 y 28 de enero de 2016, recibiendo la República Dominicana la presidencia y en Punta Cana, en enero de 2017, cuando la presidencia *pro tempore* fue transferida a El Salvador. En esta última cumbre se destaca la:

3 Para más detalles ver: (CEPAL, 2015).





disposición de la República Popular de China para continuar avanzando en la implementación del plan de cooperación 2015-2019 del foro CELAC-China, mediante la realización de las actividades acordadas para el año 2016 y reiteramos nuestra voluntad de continuar fortaleciéndolo (CELAC, 2017).

Su estructura organizacional contempla los siguientes organismos: 1) reuniones anuales de cumbre de los jefes/jefas de Estado y de gobierno de los países miembros. Esta es la máxima instancia decisoria que designa al país sede y el ejercicio de la presidencia pro t mpore; 2) reuniones ministeriales que se llevan a cabo dos veces por año; 3) Presidencia pro t mpore (PPT), reunión de coordinadores nacionales, reuniones especializadas y Troica ampliada – compuesta por el país que ejerce la PPT, su antecesor, su sucesor y un Estado miembro del CARICOM (AYLLÓN PINO, GUAYASAMÍN, 2014). La PPT está prevista de forma equilibrada entre las subregiones de ALC.

El espíritu de la CELAC es la cooperación entre sus miembros orientados con los principios de la pluralidad, complementariedad y solidaridad. Como menciona la declaración de Santiago de Chile:

Entendemos que CELAC estará cimentada en el diálogo permanente, sin superponerse o duplicarse con otras experiencias o instituciones regionales y subregionales, y estará fundada en el principio de la complementariedad, y se orientará a alcanzar los mejores resultados para lograr el desarrollo solidario e inclusivo de los Estados latinoamericanos y caribeños (CELAC, 2013).

Debemos destacar que la cooperación con miembros extra regionales se hace explícita en todos los documentos finales de las cumbres, con las menciones de la República Popular de China (RPC), UE, Rusia, Turquía, India Corea del Sur, el Consejo de Cooperación para los Estados  rabes del Golfo y Japón.

De esta esfuerzo nace la I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) con la Unión Europea (UE), celebrada en Santiago de Chile los días 26 y 27 de enero de 2013 y el compromiso firmado: “Alianza para un Desarrollo Sustentable: Promoviendo Inversiones de Calidad Social y Ambiental” (CELAC, 2013, p. 4).

Los vínculos CELAC-UE fueron desdibujándose gradualmente a pesar de los entusiasmos en torno de la II Cumbre realizada en Bruselas en junio de 2015 y las posibilidades de una asociación estratégica. (SANAHUJA, 2015). La tercera





Cumbre, que iría ser realizada en octubre de 2017 en San Salvador fue suspendida y hasta la fecha no hay previsión de realización.

Muy por el contrario, los vínculos de cooperación de la región con China van a ser priorizados. Los miembros de la CELAC mudarán el foco y pasan a estrechar de manera más consistente promoviendo la institucionalización de un foro específico, el foro China-CELAC, que será un “nuevo horizonte” (AYLLÓN PINO, EMMERICH, 2015) multilateral para ALC, que se complementará con relaciones bilaterales que por más de un década han venido desarrollándose.

El Foro China-CELAC

Los liderazgos de México y Brasil fueron fundamentales para la creación de la CELAC, si bien ambos países latinoamericanos hayan optado por pertenecer y liderar procesos de integración regional con principios reconocidos por los especialistas como dispares, como la Alianza del Pacífico y el Mercosur (SANAHUJA, 2014, MALAMUD, 2013, BRICEÑO RUIZ, 2010, BRICEÑO RUIZ, 2013, LEGLER, 2013, RIGGIROZZI, TUSSIE, 2012, RIGGIROZZI, 2012, PRECIADO, FLORIDO, 2013). Existe un consenso de que estos casos responden a ‘modelos’ y/o visiones de la integración regional diferentes: Por un lado, el regionalismo abierto, representado por la Alianza del Pacífico, constituido por países que firmaron tratados de libre comercio (TLCs) con los Estados Unidos, sean estos bilaterales, o sean plurilaterales, como es el caso del TLCAN-NAFTA.

Por otro lado, tenemos las experiencias del regionalismo Post-neoliberal como los casos de la UNASUR, ALBA y CELAC. El Mercosur sería un caso ‘hibrido’ en este sentido y no habría un consenso entre los analistas citados. En este contexto, la CELAC se presenta como el interlocutor y la plataforma natural de los países de ALC, como componente político (y geopolítico) estratégico e intergubernamental del proceso de integración regional (DABÉNE, 2009). Este componente es crucial para facilitar la realización de acuerdos económicos extra regionales bajo una orientación autonomista. Los acuerdos con la UE (SANAHUJA, 2015) y con la RPC son los acontecimientos destacados de este proceso.

Como fue mencionado, la CELAC actuó como facilitador de acuerdos de cooperación extra regionales como los foros de cooperación entre la CELAC y la UE y CELAC y la RPC. La aproximación con China ya se menciona en la cumbre





de la CELAC de 2013, realizada en Santiago de Chile. De esta manera, el artículo 19 expresa:

Señalamos la importancia de perfeccionar la coordinación intra-CELAC en su acercamiento con otras regiones y países e instruimos a los Ministros de Relaciones Exteriores a coordinar los esfuerzos para la conformación de un Foro de Cooperación CELAC-China y presentarnos un informe sobre el tema en nuestra próxima Cumbre ordinaria (CELAC, 2013, p. 4).

En la Declaración de la cumbre de la CELAC realizada en la Habana, en enero de 2014, el artículo 74 expresa la satisfacción por el establecimiento del Foro China-CELAC y del Mecanismo de Diálogo con la Federación de Rusia (CELAC, 2014, p. 45). De esta manera, el foro China-CELAC fue aprobado en la Cumbre del bloque latinoamericano y caribeño para convertirse en una instancia de diálogo sobre temas políticos, económicos, comerciales y culturales. La creación del foro nace no sólo como una propuesta de la RPC a la región para consolidar los vínculos y redes de negocios, que en la última década y media crecieron 9 veces⁴, sino también como un hito para la región con el objetivo de estimular la cooperación Sur-Sur (AYLLÓN PINO, 2015). Esos principios de la CSS son los que deberían orientar las decisiones del Foro, que fueron consensuados en esta cumbre como: “la solidaridad, el consenso, la horizontalidad, la no condicionalidad y el respeto a la soberanía de los miembros” (NODAL, 2014), respetando los acuerdos bilaterales previos entre las partes:

Convenimos en que el Programa de Cooperación China – Estados Latinoamericanos y Caribeños 2015-2019 adoptado por el Foro CELAC– China será implementado bajo los principios de flexibilidad y participación voluntaria, de conformidad con las políticas nacionales y las provisiones de los sistemas jurídicos nacionales de los respectivos países, y su implementación no afectará ningún programa de cooperación bilateral previamente acordado por alguna de las Partes, ni sustituirá los acuerdos bilaterales, decisiones y compromisos establecidos entre las Partes (CHINA-CELAC, 2015b).

La declaración de Beijing expresa que el foro CELAC-China funcionará como una plataforma de cooperación entre los países. Sus principios son el “respeto, igualdad pluralidades, beneficio mutuo, cooperación, abertura, inclusión y no

4 Entre el año 2003 y 2013, el flujo de comercio entre la región y China aumentó casi nueve veces, de US\$ 29.000 millones para US\$ 259.600 millones (ITAMARATY, 2015).





condicionalidad” (CHINA-CELAC, 2015b, p. 2), lineamientos que se diferencian de los postulados rígidos y condicionados del Consenso de Washington (VADELL, RAMOS, NEVES, 2014). Estos principios pretenden dar un marco normativo y procedimental multilateral diferente a los postulados de la cooperación Norte-Sur, que dan sentido a las redes de poder global económicas que fueron consolidándose entre la RPC y los países latinoamericanos y caribeños en el siglo XXI. En esta dirección, la CSS anunciada pretende no sólo fortalecer los lazos, sino también promover nuevas alternativas de desarrollo.

Resulta interesante realizar un paralelo entre las declaraciones firmadas en el ámbito del foro China-CELAC con las del Foro de Cooperación China-África (FOCAC). En la declaración de Beijing de 2009 se afirmaba que: “el FOCAC se presenta como la principal plataforma al diálogo colectivo entre China y los países africanos, siguiendo el principio de la igualdad y del beneficio mutuo” (VADELL, RAMOS, NEVES, 2014). De esta manera, el Foro fue concebido como una iniciativa Sur-Sur que serviría tanto a los intereses inmediatos como a los de largo plazo de ambas partes. En consonancia con la estrategia china en África, la creación del Foro CELAC-China está configurando un patrón de relacionamiento entre la RPC con el Sur Global, adquiriendo contornos más nítidos. A los ojos del gobierno chino, este patrón de relacionamiento está promoviendo el comercio, fomentando las inversiones y estimulando la CSS.

La estructura de funcionamiento del foro China-CELAC, al igual que el FOCAC, se basa en reuniones ministeriales a cada 3 años (una en China y otra en un país de ALC del país que preside la PPT). El foro también contempla ocho sub foros y fondos creados en la primera reunión ministerial, pudiéndose incorporar otros (HØYER, 2016). 1) Foro de Ministros de Agricultura China-ALC; 2) Foro de Innovación científico-tecnológica China-ALC; 3) Cumbre empresarial China-ALC; 4) Foro de intercambio de *Think Tanks* China-ALC; 5) Foro de políticos jóvenes de China-ALC; 6) Foro de Cooperación en Infraestructura China-ALC; 7) Foro de Partidos Políticos China-ALC; y 8) Foro de amistad entre sociedades civiles China-ALC.

En la I Reunión Ministerial en Beijing en enero de 2015, el Presidente ecuatoriano Rafael Correa destacó en su discurso cuatro objetivos de consenso entre los miembros de la CELAC y de China, que deberían orientar la agenda de la Presidencia pro tempore de Ecuador, que se inició en la III Cumbre de la CELAC en Costa Rica en enero de 2015. En primer lugar, reforzar el multilateralismo; en





segundo lugar, plantear una profunda transformación y democratización de las Naciones Unidas; en tercer lugar, impulsar compromisos para mitigar la crisis climática y; en cuarto lugar, asegurar una paz duradera (CORREA, 2015, BONILLA, 2015, ELTELEÉGRAFO, 2015).

A pesar de la crisis económica, el escenario de acercamiento entre China y ALC no puede ser más propicio destacando los avances de la cooperación en un número cada vez mayor de áreas, incluyendo fondos de financiamiento. En este sentido, el Foro China-CELAC tiene previsto un programa especial de préstamos para inversiones en infraestructura (CHINA-CELAC, 2015c). En la cumbre de la CELAC en la Habana, en 2015, el presidente Ji Jinping anunció inversiones para la región en el orden de U\$S 250 mil millones para los próximos 10 años (BRICSPOST, 2015). Este anuncio fue incorporado en el Plan de Cooperación firmado en Beijing en la primera cumbre ministerial China-Celac:

Promover en mayor medida el comercio e inversión entre China y los Estados miembros de la CELAC. Trabajar en conjunto para incrementar el comercio en ambos sentidos entre China y la región y de forma balanceada y mutuamente beneficiosa, a los 500 mil millones de dólares y elevar el stock de las inversiones recíprocas por lo menos a los 250 mil millones de dólares durante los próximos diez años. En cuanto al stock de las inversiones de la CELAC, se pone especial énfasis en las áreas de alta tecnología y la producción de bienes de valor agregado (CHINA-CELAC, 2015a).

El Foro China-CELAC se constituyó como la herramienta fundamental de los proyectos de la RPC en ALC con un esfuerzo para superar el foco comercial y ampliarlo para áreas como manufacturas, así como inversiones en infraestructura para facilitar la conectividad y ciencia y tecnología. La Cumbre de Beijing refleja dos grandes cambios de la relación de China con ALC. El primero tiene que ver con su foco más multilateral que bilateral, no obstante en el acuerdo se deja claro que los Acuerdos multilaterales no perjudicarán los bilaterales efectuados. El segundo cambio es la consolidación de un patrón de relaciones a partir de una periodicidad formal para estrechar la “asociación estratégica integral”. En este sentido, el “Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños-China (2015-2019)” (China-CELAC, 2015a) con sus 13 ejes de acción (ver cuadro 1) anticipa el *Policy Paper* de China para ALC de 2016.





Cuadro 1. Comparativo de los tres últimos documentos chinos para ALC

| CHINA-ALC | <i>Primer Policy Paper (2008)</i> | <i>Foro China-CELAC (2015)</i> | <i>Segundo Policy Paper (2016)</i> |
|--------------------------------------|---|---|---|
| Diagnóstico y Contexto Global | <p>Fase de transformación y ajuste en dirección a un mundo multipolar y que, en este contexto, la paz y el desarrollo serían los temas principales.</p> <p>“The world today is undergoing major transformation and adjustment. Peace and development are the trend of the times. The move toward multi-polarity is irreversible and economic globalization is gaining momentum”. (CHINA 2008).</p> <p>Visión más optimista del mundo: Cooperación para la paz mundial</p> | <p>China y los Estados latinoamericanos y caribeños, en su condición de países en vías de desarrollo y economías emergentes, constituyen relevantes fuerzas para la consecución de la paz mundial y la prosperidad, así como la promoción del multilateralismo, de un mundo multipolar y una mayor democratización de las relaciones internacionales</p> <p>“China and Latin American and Caribbean countries, as developing countries and emerging economies, are important forces for the attainment of world peace and prosperity as well as for the promotion of multilateralism and a multipolar world, and greater democracy in international relations.” (CELAC-CHINA 2015b)</p> | <p>Sistema multipolar</p> <p>“El mundo de hoy está atravesando por cambios históricos sin precedentes, con la multipolarización y la globalización ganando impulso (...) China promoverá la multipolarización, promoverá la democracia y el estado de derecho en las relaciones internacionales y mejorará la representación y la voz de los países en desarrollo. China está preparada para profundizar la cooperación Sur-Sur con los países de América Latina y el Caribe, consolidar el sistema multilateral de comercio, promover la reforma gobernanza y construir un sistema económico mundial abierto” (CHINA 2016)</p> <p>Visión del mundo menos optimista. Apunta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemas de la seguridad Internacional • Proteccionismo en la economía global • Paz y desarrollo como metas lejanas <p>Invitación de a Latinoamérica al gran rejuvenecimiento/ revitalización de China China 2050</p> |
| Propósitos | <p>Cooperación Omnidireccional: estudia posibilidades de cooperación en la región</p> <p>Fomentar las buenas relaciones entre los Estados</p> | | <p>Relaciones 5 a 1</p> <p>a) Influenciar conjuntamente en el escenario internacional: gobernanza internacional; Agenda 2030 para el desarrollo sostenible</p> <p>b) Desarrollar relaciones económicas.</p> |
| Principios | <p>Respeto, igualdad, pluralidad, beneficio mutuo, cooperación, apertura, inclusión y no condicionalidad</p> | <p>Respeto, igualdad, pluralidad, beneficio mutuo, cooperación, apertura, inclusión y no condicionalidad</p> | <p>Respeto, igualdad, pluralidad, beneficio mutuo, cooperación, apertura, inclusión y no condicionalidad</p> |





| CHINA-ALC | <i>Primer Policy Paper (2008)</i> | <i>Foro China-CELAC (2015)</i> | <i>Segundo Policy Paper (2016)</i> |
|--------------|--|---|--|
| Áreas | <p>I Cooperación Política</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Intercambio de alto nivel 2) Intercambio entre legislaturas 3) Intercambio entre partidos políticos 4) Mecanismos de consulta 5) Cooperación en asuntos internacionales 6) Intercambios entre gobiernos locales <p>II Cooperación económica</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Comercio 2) Cooperación en inversiones 3) Cooperación financiera 4) Cooperación en agricultura 5) Cooperación industrial 6) Cooperación en infraestructura 7) Cooperación de recursos y energía 8) Cooperación aduanera 9) Cooperación en la calidad de inspecciones 10) Cooperación turística 11) Reducción y cancelación de deudas 12) Asistencia técnica y económica 13) Cooperación multilateral 14) Cooperación de la cámara de comercio <p>III Cooperación Cultural</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Intercambio cultural y deportes 2) Cooperación en ciencia tecnología y educación 3) Cooperación en medicina y cuidado de la salud 4) Cooperación consular e intercambio de personal 5) Cooperación en los medios de comunicación 6) Intercambio entre los pueblos | <p>Incrementar el intercambio y la cooperación en áreas como la educación, la formación de recursos humanos, centros de pensamiento (<i>think-tanks</i>), prensa, cultura, deporte, ciencia y tecnología, agricultura, turismo, energía, recursos naturales e infraestructura</p> <p>Plan de acción del foro:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Política y Seguridad II. Asuntos Internacionales III. Comercio, Inversión y finanzas IV. Infraestructura y transporte V. Energía y recursos naturales VI. Agricultura VII. Industria, ciencia y tecnología, aviación e industria aeroespacial VIII. Educación y capacitación de recursos humanos IX. Cultura y deportes X. Prensa, medios de comunicación y publicación XI. Turismo XII. Protección del Medio Ambiente, Gestión de Riesgo y Reducción de Desastres, Erradicación de la Pobreza y Salud XIII. Amistad entre los Pueblos (China-CELAC, 2015a) | <p>I Área Política</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Intercambio de alto nivel 2) Intercambio de experiencias sobre gobernanza 3) Diálogo intergubernamental y mecanismos de consulta 4) Intercambio entre legislaturas 5) Intercambio entre partidos políticos 6) Intercambios locales <p>II Área económica</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Comercio 2) Inversión industrial y capacidad de cooperación 3) Cooperación financiera 4) Cooperación en energía y recursos 5) Cooperación en infraestructura 6) Cooperación en manufacturas 7) Cooperación en agricultura 8) Innovación científica y tecnológica 9) Cooperación espacial 10) Cooperación marítima 11) Cooperación en aduanas y calidad de inspección 12) Cooperación entre comercio e instituciones de promoción de la inversión y Asociaciones de negocios de ambos lados 13) Asistencia técnica y económica <p>III Aspectos Sociales</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Gobernanza social y desarrollo social 2) Cooperación en la protección al medio ambiente, cambio climático y reducción de desastres 3) Cooperación en la reducción de la pobreza 4) Cooperación en la salud |





| CHINA-ALC | <i>Primer Policy Paper (2008)</i> | <i>Foro China-CELAC (2015)</i> | <i>Segundo Policy Paper (2016)</i> |
|--|--|---|---|
| | <p>7) Cooperación entre la protección ambiental</p> <p>8) Cooperación al combate del cambio climático</p> <p>9) Cooperación en recursos humanos y seguridad social</p> <p>10) Reducción alivio de desastres y asistencia humanitaria</p> <p>11) Cooperación en alivio de la pobreza</p> <p>IV Paz, seguridad y asuntos judiciales</p> <p>1) Cooperación e intercambio militar</p> <p>2) Cooperación en asuntos judiciales y policiales</p> <p>3) Asuntos no tradicionales</p> | <p>IV Aspectos culturales y de pueblo a pueblo</p> <p>1) Intercambio y cooperación en cultura y deporte</p> <p>2) Educación y entrenamiento de recursos humanos</p> <p>3) Intercambio y cooperación en prensa, publicación, radio, cine, y televisión</p> <p>4) Cooperación en turismo</p> <p>5) Intercambio académico entre <i>Think Tanks</i></p> <p>6) Intercambio no gubernamental</p> <p>7) Cooperación consular</p> <p>V Colaboración internacional</p> <p>1) Asuntos políticos internacionales</p> <p>2) Gobernanza económica global</p> <p>3) Implementación de la agenda para el desarrollo sustentable</p> <p>4) Respuesta al cambio climático</p> <p>5) Cyber seguridad</p> <p>VI Paz, seguridad y asuntos jurídicos</p> <p>1) Cooperación e intercambio militar</p> <p>2) Cooperación en asuntos judiciales y policiales</p> <p>3) Cooperación colectiva (foro China-CELAC)</p> <p>4) Cooperación trilateral</p> | |
| Sobre la Cooperación Internacional y la CSS | En el área política para profundizar las relaciones entre los gobiernos y organismos regionales y globales | Foro: plataforma para una amplia cooperación entre los países. | Ampliación del concepto de cooperación estableciendo marcos Plataforma de diálogo: Foro China-CELAC a) Marco substancial: 1 + 3 + 6 b) Modalidad de capacidad productiva 3x3 |





| CHINA-ALC | <i>Primer Policy Paper (2008)</i> | <i>Foro China-CELAC (2015)</i> | <i>Segundo Policy Paper (2016)</i> |
|--------------------------------------|--|--|--|
| Modalidades de la Cooperación | <p>COOPERACIÓN FINANCIERA: lucha contra el lavado de activos y financiamiento al terrorismo</p> <p>DESARROLLO INDUSTRIAL: Promover cooperación sin especificar sectores o focos de inversión</p> <p>ÁREA CULTURAL: Turismo formaba parte del sector económico Fomentar la movilidad académica</p> <p>SEGURIDAD: Lucha contra el terrorismo</p> | <p>Plan de Cooperación China – Estados Latinoamericanos y Caribeños 2015-2019</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. China-LAC special loans for infraestructure – \$ 20 mil millones operado pelo CDB 2. China-LAC Coperation fund – Comienza con el Gobierno chino \$ 5 mil millones. Para diversas áreas: educación, energía manufactura 3. Préstamos preferenciales (China-CELAC, 2015c) | <p>COOPERACIÓN FINANCIERA: a) Regulación financiera b) Interconectividad financiera</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambio de monedas • Diálogo entre Bancos Centrales • Red de sucursales • Financiación de proyectos de gran envergadura <p>DESARROLLO INDUSTRIAL: Construcción de aglomerados industriales Por medio de asociaciones público-privadas</p> <p>ÁREA CULTURAL: a) Turismo como impulsor cultural y humanístico b) Promover cooperación académica: Universidades; <i>Think Tanks</i> c) Formar talentos lingüísticos: papel de los Institutos Confucio</p> <p>SEGURIDAD: Crímenes transnacionales y la ciberdelincuencia</p> <p>COOPERCIÓN TRIANGULAR O TRIPARTITA PARA FOMENTAR EL DESARROLLO</p> |

Fuente: elaboración del autor en base a los documentos oficiales.

Conclusiones: ¿el Foro China-CELAC y el Policy Paper de China para ALC de 2016 constituyen una nueva estrategia de vínculos con China?

Es interesante observar al Foro China-CELAC a partir de un marco económico y político más amplio de las relaciones RPC-ALC en un sistema de Estados multipolar, según el diagnóstico del gobierno chino (ver cuadro 1). No obstante las controversias a respecto del tipo de CSS que China está proponiendo para ALC, es necesario entender cómo los países emergentes definen la “ayuda externa” y la





“cooperación para el desarrollo” (MAWDSLEY, 2012). La RPC reconoce la “ayuda externa” como un componente de la categoría “cooperación para el desarrollo” (MAWDSLEY, 2012, p. 81; CHINA-SCPRC, 2014).

En el *White Paper* de 2014, la RPC deja claro que se basa en el principio de no imposición de condicionalidades políticas para otorgar asistencia de cualquier tipo ni tampoco imponer modelos de desarrollo específicos para sus socios. Los principios de la asistencia externa son: el respeto mutuo, la igualdad, mantener las promesas, beneficios mutuos y ganancias mutuas (*win-win*).

Al proporcionar asistencia extranjera, China adhiere a los principios de no imponer ninguna condición política, no interferencia en los asuntos internos de los países receptores y respetar plenamente sus derechos a elegir sus propios caminos y modelos de desarrollo de manera independiente. Los principios básicos que China defiende al proporcionar asistencia extranjera son el respeto mutuo, la igualdad, el cumplimiento de las promesas, los beneficios mutuos y ganancias mutuas [traducción libre]⁵ (CHINA-SCPRC, 2014).

Las categorizaciones que China realiza de la asistencia externa se dividen en: 1) ayuda externa (similar a lo que la OCDE entiende por asistencia) y 2) apoyo oficial para la cooperación de desarrollo económico (Mawdsley, 2012, p. 82). Esta última modalidad está conectada con las agendas comerciales y de inversiones y no es denominada de ‘ayuda’.

Las formas de ayuda externa (*foreign assistance*) son: 1) la provisión de bienes y materiales de diversos tipos; 2) la cooperación técnica; 3) cooperación en desarrollo y recursos humanos; 4) voluntarios médicos; 5) ayuda humanitaria y; 6) reducción y perdón de deudas.

Entre 2010 y 2012, China proporcionó asistencia extranjera principalmente de la siguiente manera: promoviendo proyectos completos, proporcionando bienes y materiales, realizando cooperación técnica y cooperación para el desarrollo de recursos humanos, enviando equipos médicos y voluntarios, ofreciendo ayuda humanitaria de emergencia y reduciendo o perdonando las deudas de los países receptores. Proyectos completos. En total, China emprendió la construcción de 580 proyectos de este tipo en 80 países, con

5 “When providing foreign assistance, China adheres to the principles of not imposing any political conditions, not interfering in the internal affairs of the recipient countries and fully respecting their right to independently choosing their own paths and models of development. The basic principles China upholds in providing foreign assistance are mutual respect, equality, keeping promise, mutual benefits and win-win”.





foco en la infraestructura y en la agricultura [traducción libre]⁶ (CHINA-SCPRC, 2014).

En este sentido, la CSS china se basa en los términos definidos por las Naciones Unidas (2011) que afirma que:

La cooperación Sur-Sur para el desarrollo deriva en crecimiento del comercio y de los flujos de inversión entre los países en desarrollo contribuyentes y los países [menos desarrollados] receptores. A menudo ha desempeñado un papel catalizador en el aprovechamiento de las transacciones del mercado, como los acuerdos de “*natural-resources-for-infrastructure*”, realizados principalmente por China en los países africanos. China construye infraestructura (por ejemplo, carreteras, puentes, centrales eléctricas) en los países africanos a cambio de contratos a largo plazo que garanticen el suministro de materias primas (por ejemplo, petróleo, minerales, productos agrícolas) en forma de exportaciones a China [traducción libre]⁷ (UN, 2011:33).

En el *Policy Paper* para América Latina de 2016 (China, 2016b), el gobierno chino se compromete a profundizar la CSS con la región teniendo como referencia la agenda para el desarrollo sostenible de 2030, a partir de la premisa básica de la cooperación de ganancias mutuas (*win-win cooperation*). En el *Policy Paper* no se menciona el término de la ayuda, pero sí existe un compromiso chino de profundizar la CSS con ALC a partir de tres pilares: a) consolidar los sistemas multilaterales de comercio; 2) promover la reforma del sistema de gobernanza global, que debería leerse como una crítica a los obstáculos para reformar las Instituciones Económicas Multilaterales de Crédito (FMI, y Banco Mundial); y 3) construir un sistema económico abierto, como fue señalado en el discurso de Xi Jinping en Davos en 2017 (Xi, 2017).

6 “From 2010 to 2012, China provided foreign assistance mainly in the following forms: undertaking complete projects, providing goods and materials, conducting technical cooperation and human resources development cooperation, dispatching medical teams and volunteers, offering emergency humanitarian aid, and reducing or exempting the debts of the recipient countries. Complete projects. In total, China undertook the construction of 580 such projects in 80 countries, with infrastructure and agriculture as the focus”.

7 “South-South development cooperation results in growing trade and investment flows between contributing developing countries and recipient [least developed countries]. It has often played a catalytic role in leveraging market transactions, such as “*natural-resources-for-infrastructure*” arrangements, undertaken mainly by China in African countries. China builds infrastructure (e.g. roads, bridges, power stations) in African countries in exchange for long-term contracts ensuring the supply of raw materials (e.g. oil, minerals, agricultural products) in the form of exports to China”.





Se debe destacar en este documento que la CSS estará vinculada a la agenda de desarrollo sustentable de Naciones Unidas para 2030, resolución de 2015 (UNGA, 2015), así como a formas de cooperación trilateral, ambos puntos incorporados en el *Policy Paper* de 2016.

China está dispuesta a ampliar y profundizar, sobre la base de cooperación mutuamente beneficiosa y desarrollo sostenible, la cooperación en materia de energía y recursos, apoyar la extensión de la cooperación a actividades de curso superior como la exploración y la extracción para consolidar la base de cooperación y ampliar el potencial de recursos y, al mismo tiempo, amplificar la cooperación hacia las industrias de curso inferior y auxiliares, tales como la fundición, la logística, el comercio, la manufacturación de equipos y la contratación general de obras a fin de elevar el valor agregado de los productos. China está dispuesta a explorar con los países de ALC la posibilidad de establecer mecanismos como el suministro a largo plazo de energía y recursos, la cotización y la liquidación en moneda local para paliar el impacto de los riesgos económicos y financieros externos (CHINA, 2016c).

En esta dirección, la importancia del Foro CELAC-China y su plan de acción tiene una relevancia estratégica fundamental para la implementación de estos objetivos para ALC. La reunión Ministerial en Beijing en 2015 deja claro que el Foro se guiará:

por los principios de respeto, igualdad, pluralidad, beneficio mutuo, cooperación, apertura, inclusión y no condicionalidad y estamos decididos a desarrollar diálogos en el marco de las áreas temáticas del Foro, entre otras adicionales acordadas por las Partes, por medio de formas innovadoras de cooperación para promover el desarrollo sostenible común, el bienestar social, el crecimiento económico y realizar nuevas contribuciones a la cooperación Sur-Sur” (China-CELAC, 2015b).

Este plan de acción tiene su origen en la propuesta que el presidente Xi Jinping realizó en su visita a Brasil en 2014 en su participación en la cumbre CHINA-LAC y que dio inicio oficial al Foro CELAC-China. La propuesta de CSS de características chinas están resumidas en las fórmula 1 + 3 + 6. Un plan, tres motores y 6 campos de acción:

China propone trabajar juntos para construir un nuevo marco de cooperación “1 + 3 + 6”. El “1” se refiere a “un programa”, es decir, elaborar el “Programa de Cooperación China-América Latina y el Caribe para el Período 2015-2019”





con la realización de un crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible como el objetivo. El “3” son “tres grandes motores”, a saber, tomar el comercio, la inversión y la cooperación financiera como motores para promover un desarrollo integral de la cooperación pragmática entre China y América Latina y el Caribe. Se esfuerzan por que el volumen del comercio bilateral llegue a los 500 mil millones de dólares de aquí a 10 años, el stock de las inversiones directas de China en América Latina alcancen a los 250 mil millones de dólares, y promuevan la expansión de la liquidación de comercio bilateral con las monedas locales y el intercambio bilateral de monedas locales. El “6” implica las “seis áreas”, es decir, tomar las de energía y recursos naturales, construcción de infraestructuras, agricultura, manufactura, innovación científica y tecnológica y tecnología de información como áreas prioritarias de cooperación para promover el acoplamiento industrial entre China y América Latina y el Caribe. China implementará formalmente el Crédito Especial para los Proyectos de Infraestructura entre China y América Latina y el Caribe de 10 mil millones de dólares y elevar, sobre esta base, su monto hasta los 20 mil millones de dólares. China también proporcionará a los países de América Latina y el Caribe líneas de crédito en condiciones preferenciales por un monto de 10 mil millones de dólares, se activará integralmente el Fondo de Cooperación China-América Latina y el Caribe con una aportación comprometida de la parte china de 5 mil millones de dólares. China pondrá en marcha formalmente el Fondo Especial para la Cooperación Agrícola China-América Latina y el Caribe por un monto de 50 millones de dólares, instalará el Programa de Asociación Científico-Tecnológica y el Programa de Intercambio entre Científicos Jóvenes China-América Latina y el Caribe, y organizará oportunamente el Primer Foro de Innovación Científico-Tecnológica entre China y América Latina y el Caribe (MOFA, 2014).

En noviembre de 2016 con el nuevo *Policy Paper* de la RPC para ALC, se consolida el plan de 2014: 1 + 3 + 6. Los montos anunciados en inversiones y préstamos tienen una proyección de largo plazo en las seis áreas donde se interconectan con las 7 modalidades de acción de la RPC en ALC, especialmente 5 por el momento. La fórmula 1 + 3 + 6 se conjuga en el *White Paper* de 2016 con otra 3x3, que contempla los aspectos, logísticos, energéticos e informativos y sus vínculos con los gobiernos, la sociedad y las empresas.

Persistir en la cooperación mutuamente beneficiosa en fomento del desarrollo común constituye la fuerza motriz inherente de las relaciones entre China y ALC. China se dispone a forjar el nuevo marco de cooperación sustancial “1 + 3 + 6” (a saber, tomar como guía el Plan de Cooperación China – los Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015-2019); como fuerza propulsora,





el comercio, la inversión y cooperación financiera; y como puntos clave de cooperación, la energía y recursos, obras de infraestructura, agricultura, manufactura, innovación científico-técnica y tecnología informática) y explorar activamente la nueva modalidad de cooperación en capacidad productiva “3x3” (o sea, edificar conjuntamente para ALC los tres viaductos de logística, energía eléctrica e informática, materializar la interacción virtuosa entre empresas, sociedad y Gobierno, así como ensanchar los tres canales de financiamiento tales como fondos, créditos y seguro) con miras a acelerar la elevación de la cualidad y el nivel de la cooperación China-ALC (CHINA, 2016c).

Para concluir, esta etapa multilateral de las relaciones de ALC con China, el campeón de la globalización, desafía toda visión constituida de la CSS, como expresa Domínguez (2016) “alejada del isomorfismo conceptual de la cooperación del CAD”. China es hoy el principal socio comercial de Argentina, Uruguay, Chile Brasil y Perú y unos de los principales socios comerciales del resto de los países de ALC con tendencia creciente desde hace más de una década. La RPC tiene tratados de libre comercio con Chile (2005), Perú (2009) y Costa Rica (2010). El Banco de Desarrollo de China y el Exim-Bank de China han financiado a varios países de la región. La RPC es el prestamista oficial de Venezuela (U\$S 62.200 millones), Brasil (U\$S 32.800 millones), Ecuador (U\$S 17.400 millones), Argentina (U\$S 15.300 millones) y Bolivia (U\$S 3.500 millones) (GALLAGHER, MYERS, 2016)⁸. Las Inversiones chinas en la región crecen a un ritmo sorprendente, así como los acuerdos de asistencia en diversas áreas. Los mayores receptores son: Brasil (U\$S 51.700 millones), Argentina (U\$S 22.060 millones), Venezuela (U\$S 20.610 millones), Perú (U\$S 18.170 millones), Cuba (U\$S 5.100 millones), Chile (U\$S 4.500 millones), Bolivia (U\$S 3.640 millones) y Ecuador (U\$S 2.820 millones) (SCISSORS, 2016). En este escenario de transformaciones, el estrechamiento de vínculos entre los países de ALC y China tiene a profundizarse en los moldes de cooperación multilateral del foro China-CELAC bajo la sombra de una nueva crisis económica.

En este sentido, las cuestiones que orientaron este trabajo partieron de la experiencia de institucionalización del Foro China-CELAC y si este foro conseguirá proporcionar un marco adecuado para nuevas formas de estímulo de la Cooperación Sur-Sur extra-regional. A medida que se diluye la deseada ‘relación estratégica’ entre la CELAC y la UE, los vínculos de la región con China se fortalecen.

⁸ Acumulados de 2005 hasta 2016.





La Segunda Reunión Ministerial del Foro China-CELAC realizada en Santiago de Chile refuerza esta tendencia de estrechamiento de las relaciones estratégicas. La invitación explícita del gobierno chino a los 33 países de la CELAC a formar parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) (WANG, 2018, GONZALEZ, 2018) evidencia dos movimientos: el primero es que la IFR no es sólo un proyecto regional asiático, sino también de carácter global. El segundo es el nuevo horizonte que se abre para ALC en este escenario, posibilitando ampliar márgenes de autonomía de la región en las negociaciones a partir de un modelo de CSS que se fue diseñando en el Documento del I Foro China-CELAC y el *Policy Paper* de China para ALC de 2016, que amplía las posibilidades de inversiones y cooperación en sectores cruciales para la región: infraestructura; ciencia, tecnología, innovación y desarrollo sustentable.

Referencias

- AYLLÓN PINO, Bruno & GUAYASAMÍN, Tomás. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: diálogo político, Concertación diplomática y cooperación Sul-Sul. In: AYLLÓN PINO, Bruno, OJEDA, Tahina, SURASKY, Javier (eds.). *Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e Integración en América Latina*. Madrid: Catarata, 2014. p. 134-170.
- AYLLÓN PINO, Bruno. China-CELAC. Entrevista: Foro China-CELAC marca hito en relaciones políticas y cooperación. *People Daily*, 2015.
- AYLLÓN PINO, Bruno & EMMERICH, Norberto. Las Relaciones entre Celac y China: equilibrar intereses para un desarrollo equitativo. In: VACA NARVAJA, S. (ed.) *¿Por qué China?* Lanús: Universidad Nacional de Lanús, 2015, p. 105-132.
- BÁRCENA, Alicia. Es imperativo trabajar en una aproximación estratégica de la región hacia China. *Comunicado de Imprensa – Cepal* [Online], 2015. Disponible em: < <http://www.cepal.org/es/comunicados/es-imperativo-trabajar-en-una-aproximacion-estrategica-de-la-region-hacia-china> > . Acceso em: 30 jan. 2015.
- BONILLA, Adrián. 2015. La CELAC y su III Cumbre: Identidad Estratégica y Diferencias con la OEA. *FLACSO* [Online], 26 de enero, 2015. Disponible em: < <http://flacso.org/secretaria-general/celac-y-su-iii-cumbre-identidad-estrat-gica-y-diferencias-con-oea> > . Acceso em: 27 jan. 2015.
- BRESLIN, Shaun. China and the South: Objectives, Actors and Interactions. *Development And Change*, v. 44, n. 2, 2013, p. 1273-1294.
- BRICEÑO RUIZ, José. La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano: un nuevo actor en el escenario de la Integración Regional. *Nueva Sociedad*, n. 228, 2010, p. 44-59.





- BRICEÑO RUIZ, José. Ejes y Modelos en la Etapa actual de la integración latinoamericana. *Estudios Internacionales*, v. 175, 2013, p. 9-39.
- BRICEÑO RUIZ, José, HOFFMANN, Andrea. R. 2015. Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of Regional Cooperation in South America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 40, n. 1, p. 2015, p. 48-62.
- BRICSPPOST. Xi sets \$250 bn investments for Latin America, backs south-south coop. *The BRICS Post* [Online], Janeiro 8, 2015. Disponível: < <http://thebricspost.com/xi-sets-250-bn-investments-for-latin-america-backs-south-south-coop/> > .WYB6Ga3OpsP. Acesso: 20 Julho 20 2016.
- BUZAN, Barry, WAEVER, Ole. *Regions and powers: the structure of international security*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2003.
- CAMHAJI, Elias, LÓPEZ-ARAIZA, Sergio. E. La encrucijada de América Latina: Entrevista a Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL. *Foreign Affairs Latinoamérica* [Online], 18 fevereiro, 2015. Disponível em: < <http://revistafal.com/la-encrucijada-de-america-latina/>-.VOWzCWGoBhI.facebook > . Acesso: 15 maio 2016.
- CELAC. Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia hacia el camino de nuestros libertadores”, 2011. Disponível em: < <http://www.fao.org/3/a-bl905s.pdf> > . Acesso: 23 Maio 2017].
- CELAC. I Cumbre CELAC – UE Declaración de Santiago. *Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*, 2013. Disponível em: < http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20130220/asocfile/20130220173254/santiago_declaration_final_26_january_con_logo_1.pdf > . Acesso em: 5 jun. 2014.
- CELAC. Declaración de La Habana, II Cumbre de la CELAC. 28 y 29 de enero, 2014. Disponível em: < <http://www.rree.go.cr/celac/index.php?sec=documentos&cat=cumbres&cont=849&id=26> > . Acesso 28 nov. 2014.
- CELAC. Declaración Política de Punta Cana V Cumbre de la CELAC. 25 de enero. 2017. Disponível em: < [https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/Declaraci%C3%B3nPol%C3%ADtica de Punta Cana V Cumbre CELAC 25.01.2017.pdf](https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/Declaraci%C3%B3nPol%C3%ADtica%20de%20Punta%20Cana%20V%20Cumbre%20CELAC%2025.01.2017.pdf) > . Acesso em: 30 jan. 2017.
- CEPAL. Primer Foro e la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China, 2015. Disponível em: < http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37577/S1421104_es.pdf?sequence=1 > . Acesso em: 9 jan. 2015.
- CHINA. China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean, 2008. Disponível em: < http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm > . Acesso em: 20 nov. 2012.
- CHINA. White Paper on China’s Peaceful Development, 2011. Disponível em: < http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7126562.htm > . Acesso em: 25 mar. 2015.





- CHINA. China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean, 2016a. Disponível em: < http://www.china.org.cn/world/2016-11/24/content_39777989.htm > . Acesso em: 18 dez. 2016.
- CHINA. China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. *State Council The People's Republic of China*, 2016b. Disponível em: < http://english.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm > . Acesso em: 3 jan. 2017.
- CHINA. Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe. *China-CELAC Forum*, 2016c. Disponível em: < http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1418613.htm > . Acesso em: 8 dez. 2017.
- CHINA-CELAC. CELAC – China Plan de Cooperación (2015-2019). *Observatorio de la Política China*, 2015a. Disponível em: < http://politica-china.org/imxd/noticias/doc/1422442529CELAC_China_Plan_de_Cooperacion_2015-2019.pdf > . Acesso em: 2 fev. 2015.
- CHINA-CELAC. Declaración de Beijing de la Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China. *Observatorio de la Política China*, 2015b. Disponível em: < http://politica-china.org/imxd/noticias/doc/1422017676Declaracion_de_Beijing_de_la_Primer_Reunion_Ministerial_del_Foro_CELAC-China.pdf > . Acesso em: 2 fev. 2015.
- CHINA-CELAC. Introduction of the Special Loan Program for China-Latin America Infrastructure Project. In: GLOBAL COOPERATION DEPARTMENT, C. D. B. (ed.). 2015c. Disponível em: < http://www.chinacelacforum.org/eng/lttdt_1/t1269472.htm > . Acesso em: 15 jun 2016
- CHINA-SCPRC. White Paper China's Foreign Aid. 2014. Disponível em: < http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.htm > . Acesso em: 28 jul. 2017.
- CORREA, Rafael. Intervención del Presidente Rafael Correa en el Foro de Cooperación CELAC-China – Beijing, 8 de enero. 2015. *Presidencia de la República de Ecuador* Disponível em: < <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/02/2015-01-08-Discurso-Foro-CELAC-China.pdf> > . Acesso em: 22 jan. 2015.
- DABÈNE, Olivier. *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*, New York: Palgrave Macmillan. 2009.
- DABÈNE, Olivier. A Quarta Onda do Regionalismo. In: QUENAN, Carlos, VELUT., Sebastièn (ed.) *Os Desafios do Desenvolvimento na América Latina*. Paris: Institut des Amériques. 2014. Disponível em: < <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/24-VP-A-Savoir.pdf> > . Acesso em: 11 jun. 2015.
- ELTELÉGRAFO. La Celac se impone la cooperación Sur-Sur. *El Telégrafo*. 2015. Disponível em: < <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/la-celac-ratifica-a-america-latina-como-zona-de-paz-galeria-y-video.html> > . Acesso em: 12 mar 2016.





- FOCAC. Beijing Declaration of the Forum on China-Africa Cooperation. 2009. Disponível em: < <http://www.FOCAC.org/eng/ltada/dyjbzjhy/DOC12009/t606796.htm> > . Acesso em: 28 set. 2013.
- GALLAGHER, Kevin, MYERS, Margaret. China-Latin America Finance Database. *Inter-American Dialogue*. Washington: Inter-American Dialogue. 2016. Disponível em: < http://www.thedialogue.org/map_list/ > . Acesso em: 23 jan. 2017.
- GONZALEZ, Elizabeth. LatAm in Focus: Latin America Has One Foot in China's Belt and Road. *AS/COA*, 2018. Disponível em: < <https://www.as-coa.org/articles/latam-focus-latin-america-has-one-foot-chinas-belt-and-road> > . Acesso em: 17 abr. 2018.
- GREWAL, David Singh. *Network power: the social dynamics of globalization*, New Haven, Yale University Press. 2008.
- HAAS, Ernst B. The Study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. In: LINDBERG, L. N. & SCHEINGOLDS, S. A. E. (eds.) *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1971.
- HØYER, Frederik S. The China-CELAC Forum. *Brics Policy Center*, 2016. Disponível em: < <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/7230/doc/504248230.pdf> > . Acesso em: 22 Jun. 2017.
- INFOLATAM. La Celac y la Cepal estudian estrategias para el desarrollo de Latinoamérica. *Infolatam. Información y análisis de América Latina*. 2015. Disponível em: <http://www.infolatam.com/2015/02/20/la-celac-y-la-cepal-estudian-estrategias-para-el-desarrollo-de-latinoamerica/> > . Acesso em: 21 fev. 2015.
- ITAMARATY. I Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do Foro CELAC-China – Pequim, 8 e 9 de janeiro de 2015. 2015. Disponível em: < http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6513:i-reuniao-dos-ministros-das-relacoes-exteriores-do-foro-celac-china-pequim-8-e-9-de-janeiro-de-2015&catid=42&Itemid=280&lang=pt-br > . Acesso em: 20 jan. 2015.
- KATZENSTEIN, Peter. J. *A World of Regions*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2005.
- KENNEDY, Denis, BEATON, Brian. Two Steps Forward? Assessing Latin American Regionalism Through CELAC. *Latin American Policy*, v. 7, n. 1, 2016, p. 52-79.
- LAKE, David. A., MORGAN, Patrick. M. *Regional orders: building security in a new world*, University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press, 1997.
- LEGLER, Thomas. Post-hegemonic regionalism and sovereignty in Latin America: optimists, skeptics, and an emerging research agenda. *Contexto Internacional*, v. 35, n.2, 2013, p. 325-352.
- LIN, Justin. Y., WANG, Yan. Development Beyond Aid. *Project Syndicate*. 2017a. Disponível em: < <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-development-patient-capital-by-justin-yifu-lin-and-yan-wang-2-2017-05?barrier=accessreg> > . Acesso em: 7 Set., 2017.





- LIN, Justin. Y., WANG, Yan. *Going Beyond Aid*, Cambridge Cambridge University Press. 2017b.
- LO BRUTTO, Giuseppe, CRIVELLI, Eduardo. La CELAC: avances en la articulación regional de la cooperación. *Revista Internacional de Cooperación & Desarrollo*, v. 4, n. 1, 2017, p. 126-136.
- MALAMUD, Andrés. Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences *EUI Working Papers*. 2013. Disponível em: < <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/26336> > . Acesso em: 30 jan. 2015.
- MAWDSLEY, Emma. *From recipients to donors: emerging powers and the changing development landscape*, London; New York, Zed Books. 2012.
- MOFA, M. O. F. A. O. T. P. S. R. O. C.-. Xi Jinping Asiste a Encuentro de Líderes de China – América Latina y Caribe y Pronunció Discurso de Apertura Expone Integralmente la Política y la Posición de China con respecto a América Latina, Anuncia el Establecimiento de la Asociación de Cooperación Integral China-América Latina Caracterizada por la Igualdad, el Beneficio Mutuo y el Desarrollo Común y el Establecimiento del Foro China-CELAC. 2014. Disponível em: < <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1176900.shtml> > . Acesso em: 6 Ago. 2017.
- MOTTA VEIGA, Pedro. D. RIOS, Sandra. P. O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: Orígens, Iniciativas e Dilemas. *Breve Cindes*, 10. 2008. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612_pt.pdf > . Acesso em: 15 ago. 2015.
- NODAL. Celac aprueba marco conceptual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. 31 de julio. 2014. Disponível em: < <http://www.nodal.am/2014/07/celac-aprueba-marco-conceptual-de-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo/> > . Acesso em: 20 nov. 2014.
- NOLTE, Detlef. Potencias Regionales en la Política Regional: conceptos y enfoques de análisis. Working Papers No 30, 2006. Disponível em: < <http://www.giga-hamburg.de/workingpapers> > . Acesso em: 14 jun. 2106.
- OLIVA CAMPOS, Carlos. América Latina y el Caribe frente al nuevo escenario cubano-norteamericano: ¿continuidad o cambios? *Geopolítica(s)*, v. 6, n. 1, 2015, p. 11-37.
- PREBISCH, Raúl. El Mercado Común Latinoamericano. *Revista Comercio Exterior*, v. IX, n. 9, 1959, p. 509-513.
- PRECIADO, Jaime., FLORIDO, Angel. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: integración ‘postneoliberal’, neoliberal ortodoxa y contrahegemónica. In: SILVA FLORES, C. Y. M., CARLOS EDUARDO (COORD) (ed.) *Nuevos Desafíos para la Integración de América Latina*. Buenos Aires: Editorial ARCIS CLACSO, 2013, p. 187-214.
- RIGGIROZZI, Pia. Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. *New Political Economy*, v. 17, n. 4, 2012, p. 421-443.





- RIGGIROZZI, Pia, TUSSIE, Diana. *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*, Netherlands: Springer, 2012.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. La Celac y la integración latinoamericana y caribeña: Principales claves y desafíos. *Nueva Sociedad*, v. julio-agosto, 2012, p. 16-27.
- SANAHUJA, José Antonio. Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC, *Pensamento Propio*, v. 39, 2014, p. 75-108.
- SANAHUJA, José Antonio. La UE y CELAC: Revitalización de una relación estratégica. *Relaciones birregionales/ Series de los Foros de Reflexión*. 2015. Disponible em: < http://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/EULAC_Relations_Web_Span_RZ_150226-1.pdf > . Acesso em: 3 mar 2015.
- SCISSORS, Derek. China Global Investment Tracker: 2016. *Worldwide Chinese Investments & Construction (2005 – 2016)*. 2016. Disponible em: < <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/> > . Acesso em: 3 jan. 2015.
- SERBIN, Andrés, MARTÍNEZ, Laneydi, RAMAZINI JR., Haroldo. *El Regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas, nuevos desafíos*, Buenos Aires, CRIES. 2012.
- TAYLOR, Ian. *The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)*, New York: Routledge. 2011.
- UE-CELAC. Cumbre UE-CELAC, Bruselas, junho. 2015. Disponible em: < <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/06/10-11/> > . Acesso em: 20 jan. 2017.
- UNGA. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations: United Nations. 2015. Disponible em: < <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> > . Acesso em: 20 jan. 2016.
- VADELL, Javier a., RAMOS, Leonardo, NEVES, Pedro. The international implications of the Chinese model of development in the Global South: Asian Consensus as a network power. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. special issue, 2014, p. 91-107.
- VADELL, Javier A. O Dragão no Pátio Traseiro: China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. suplementar, 2011, p. 57-79.
- VADELL, Javier A., LOPES, Bárbara, CARDOSO, Daniele. FOCAC: estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul Sino-Africana. *Carta Internacional*, v. 8, n. 2, 2013, p. 81-99.
- VIVARES, Ernesto, TORRES LOMBARDO, Paul, CVETICH, Kristina. Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los Nuevos Regionalismos Latinoamericanos. In: BONILLA, A. & ÁLVAREZ, I. E. (eds.) *Desafíos Estratégicos del Regionalismo Contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José, C. R.: Flacso. 2013, p. 21-46.





- WANG, Yi. China-CELAC forum: Time for closer partnership and greater cooperation. *Jamaica Observer* [Online], January 20. 2018. Disponível em: < http://www.jamaicaobserver.com/news/china-celac-forum-time-for-closer-partnership_and_greater_cooperation_122712?profile=1373 > . Acesso em: 20 jan. 2018.
- XI, Jinping. President Xi's speech to Davos in full. *World Economic Forum*. 2017. Disponível em: < <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum> > . Acesso em: 20 jan. 2017.
- ZHAO, Suisheng. Construindo um novo modelo de relações entre grandes potências e a concorrência entre China e EUA na Ásia-Pacífico. *Política Externa*, v. 23, n. 2, 2014.





China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur

China e a construção de um regime internacional de cooperação Sul-Sul

China and the construction of an international regime of South-South Cooperation

DOI: 10.21530/ci.v13n1.2018.737

Rafael Domínguez Martín¹

Resumen

El artículo analiza en perspectiva histórica el reciente proceso de construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur (CSS). La hipótesis predictiva principal es que China está construyendo un régimen internacional de cooperación alternativo al del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que, de acuerdo a una lógica de isomorfismo institucional, se sustenta en tres pilares: organizaciones internacionales de carácter financiero y político, instrumentos financieros de carácter concesional, y un sistema de monitoreo y evaluación. Como hipótesis subordinada se mantiene que, tras la experiencia fracasada de la década de 1970, el intento de construcción de un régimen internacional alternativo al del CAD, y, por tanto, un cambio de régimen, tendrá éxito esta vez por la creciente fortaleza de China como potencia ascendente en términos económicos, militares y culturales y de liderazgo político. Este nuevo régimen estará integrado por el primer pilar de las organizaciones internacionales financieras (el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura) y políticas (la recién creada Agencia Estatal de Cooperación Internacional para el Desarrollo); el segundo pilar de la financiación ampliada del desarrollo; y el tercer pilar del sistema de monitoreo y evaluación.

Palabras clave: Transición Hegemónica; Realismo Moral; Cooperación Sur-Sur.

1 Doctor en Historia Económica, es Catedrático de Historia e Instituciones Económicas en la Universidad de Cantabria, donde dirige la Cátedra COIBA y los grupos de investigación en Desarrollo Humano y Cooperación Internacional de la misma Universidad, y en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo.

Artigo submetido em 28/11/2017 e aprovado em 13/03/2018.





Abstract

The article analyzes in historical perspective the recent process of construction of an international regime of South-South Cooperation (SSC). The main predictive hypothesis is that China is leading the construction of an international regime cooperation as an alternative to that of the OECD Development Assistance Committee (DAC), which, according to a logic of institutional isomorphism, is based on the three-pillar system: international organizations of a financial and political nature, financial instruments concessional in character, and a system of monitoring and evaluation. As a subordinate hypothesis, it is maintained that, following the failed experience of the 1970s, the attempt to build an international regime alternative to that of the DAC, and hence a regime change, will succeed this time because of China's growing strengthens its role as an ascending power in economic, military and cultural terms and of political leadership. This new regime will be integrated by the first pillar of international financial organizations (the Asian Infrastructure Investment Bank) and political one (the newly State Agency for International Development Cooperation); the second pillar of an expanded development financing; and the third pillar of monitoring and evaluation system.

Keywords: Hegemonic Transition; Moral Realism; South-South Cooperation.

Resumo

O artigo analisa em perspectiva histórica o recente processo de construção de um regime internacional de Cooperação Sul-Sul (CSS). A principal hipótese preditiva é que a China está construindo um regime internacional de cooperação alternativa ao do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, que, de acordo com uma lógica de isomorfismo institucional, é baseado num tripé de três pilares: organizações internacionais de natureza financeira e política, instrumentos financeiros de natureza favorável, e um sistema de monitoramento e avaliação. Como uma hipótese subordinada, sustenta-se que, na sequência da experiência fracassada da década de 1970, a tentativa de construir uma alternativa de ao regime internacional do CAD significa, portanto, uma mudança de regime, e terá sucesso desta vez devido à crescente força da China como um poder ascendente em termos econômicos, militares e culturais e de liderança política. Este novo regime será integrado pelo pilar das organizações financeiras internacionais (o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura) e o político (a recém-criada Agência Estatal para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento); um segundo pilar do financiamento expandido do desenvolvimento; e um terceiro pilar do sistema de monitoramento e avaliação.

Palavras-chave: Transição Hegemônica; Realismo Moral; Cooperação Sul-Sul.





Introducción

El objetivo de este artículo es analizar en perspectiva histórica el reciente proceso de construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur (CSS). La hipótesis predictiva principal es que China está construyendo un régimen internacional de cooperación alternativo al del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE que, de acuerdo a una lógica de isomorfismo institucional, se sustenta en tres pilares: organizaciones internacionales de carácter financiero y político, instrumentos financieros de carácter concesional (que incluyen cooperación técnica), y un sistema de monitoreo y evaluación. Como hipótesis subordinada se mantiene que, tras la experiencia fracasada de la década de 1970, el intento de construcción de un régimen internacional alternativo al del CAD y, por tanto, un cambio de régimen, tendrá éxito esta vez por la creciente fortaleza de China como potencia ascendente en términos económicos, militares y culturales y de liderazgo político en su nueva estrategia de lucha por el éxito (*fenfayouwei*), que sustituye a la anterior de mantener un perfil bajo (*taoguangyanghui*), y que cuenta con su propia elaboración teórica o ideología de legitimación (XUETONG, 2014, 2016 y 2018).

El artículo se estructura en dos partes. En la primera, se plantea el marco teórico para el análisis de las hipótesis a partir de la integración de la teoría occidental de los regímenes internacionales – aplicada críticamente a la experiencia histórica del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE – y la teoría china del realismo moral. En la segunda parte, se aborda el reciente intento de China de construir un régimen internacional de CSS alternativo al del CAD a la luz de las lecciones del pasado durante la llamada era de Bandung. El trabajo cierra con las conclusiones.

Marco teórico para superar el imperialismo epistemológico

Un régimen internacional integra “los principios implícitos o explícitos, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales” (KRASNER, 1982, p. 186, versión libre del autor)². El régimen

2 “Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations”. La definición continúa





internacional tiene también una definición funcionalista consistente en reducir costes de transacción involucrados en la coordinación de políticas y proveer información a los gobiernos, lo que disminuye la incertidumbre. Así, la medida del éxito de los regímenes internacionales, en tanto que entidades proveedoras de información y reductoras de costes de transacción, viene dada por la habilidad para cooperar de los países con intereses compartidos (KEOHANE, 1984).

Aunque el régimen internacional es parte del aparato teórico-ideológico del neoliberalismo institucionalista (TOKATLIAN, PARDO, 1990; SOGGE, 2009), tal constructo es compatible con el realismo de los intereses nacionales en el juego de la interdependencia compleja³. Dentro del paradigma neoliberal de la teoría de relaciones internacionales, el concepto de interdependencia se ha acomodado en los últimos años a la pérdida de hegemonía de Estados Unidos (EEUU), y ahora se habla de nuevo enfoque de interdependencia para significar las reglas y principios que gobiernan el comportamiento de los actores en el mercado global y las instituciones y políticas a nivel doméstico: desde este punto de vista, se apunta a la permanencia y relevancia del Estado-nación, que, en todo caso, afrontaría la creciente competencia en sus esfuerzos por marcar agendas y establecer reglas (FARRELL, NEWMAN, 2016). A la vez, el concepto de régimen puede servir para explicar la armonización de los comportamientos estatales, sobre la premisa de la existencia de un cierto orden o gobernanza internacional basado en la cooperación – que no excluye la existencia de *discordias* (KEOHANE, 1984) y que contempla las instituciones no sólo como reglas de juego sino como fuente crítica de *poder asimétrico* (FARRELL, NEWMAN, 2016) – para conseguir los resultados deseados en campos concretos de la actividad internacional (BARBÉ, 1989; STEINBERG, 2008).

Cualquier régimen internacional tiene dos dimensiones: una explícita, de características observables, recogida en acuerdos escritos de tipo *soft law* y mecanismos de gobernanza de una organización internacional que gestiona y representa dicho régimen; y otra implícita, de prácticas concretas informales, que implican “estados de aceptación de márgenes de variación tolerados, que se traducen en incumplimientos consentidos” (SOUTO, 2009, p. 33). Visto así, el

señalando: “Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice” (KRASNER, 1982, p. 186).

3 “International regimes should not be interpreted as elements of a new international order «beyond the nation-state». They should be comprehended chiefly as arrangements motivated by self-interest: as components of systems in which sovereignty remains a constitutive principle” (KEOHANE, 1984, p. 63).





régimen internacional de la ayuda, denominado por sus creadores (Banco Mundial y CAD), arquitectura de la ayuda⁴, ha sido caracterizado como un régimen “débil y desequilibrado” (SOGGE, 2009, p. 12). Pero tal descripción no responde a la existencia de incumplimientos consentidos en las reglas (como el objetivo del 0,7% del PNB de los países desarrollados para ayuda destinada a los países en desarrollo, que se arrastra desde 1970) o los procedimientos (desatar la ayuda, que se remonta a 1969). Se trata de que en los principios y normas (la ayuda para el desarrollo y bienestar de los países en desarrollo o la coherencia de políticas para el desarrollo) hay contradicciones insuperables con las prácticas concretas. Tales contradicciones se manifiestan en la autoayuda de los donantes (MELO, YOST, 1970a y 1970b; SOGGE, 2015) y la incoherencia sistemática de políticas (DOMÍNGUEZ, 2013), por la naturaleza misma de la ayuda como “medio para camuflar subvenciones a la exportación” (SOGGE, 2009, p. 17), y como generadora de dependencia (BODENHEIMER, 1970; DOMÍNGUEZ, 2017a) o ayuda reversa (HICKEL, 2015), que han debilitado este régimen desde el mismo momento de su nacimiento⁵.

El régimen internacional de la ayuda, construido como un acuerdo multilateral de club para gestionar la *interdependencia* (KEOHANE, NYE, 2001) entre países capitalistas desarrollados y en desarrollo (siempre que no fueran seguidores del sistema socialista de planificación centralizada), se basó en tres pilares: i) la institucionalidad financiero-política con dos organizaciones internacionales, una de membresía universal (el Grupo Banco Mundial), y otra de club (el CAD); ii) la definición del instrumento financiero de carácter concesional (AOD, que, pese al término equívoco de ayuda oficial al desarrollo, esconde una relación de dependencia crediticia) y que incluye cooperación técnica casi siempre atada; y iii) la estructura de monitoreo y evaluación de dicho instrumento al que luego se sumaría el pilar comercial, para evaluar también la coherencia de políticas. A los efectos de este trabajo, es importante señalar que la práctica evaluativa del CAD bebe del Plan Marshall (1947-1951) y su sistema de *peer reviews*, considerado como uno de los principales elementos que contribuyeron a su éxito, razón por la cual fue utilizado también por el Banco Mundial y luego, desde 1962, por el

4 “The set of rules and institutions governing aid flows to developing countries” (WORLD BANK, 2008, p. 1; OECD-DAC 2010, p. 8).

5 “If the principles, norms, rules, and decision-making procedures of a regime become less coherent, or if actual practice is increasingly inconsistent with principles, norms, rules, and procedures, then a regime has weakened” (KRASNER, 1982, p. 189; énfasis en el original).





CAD (OECD-DAC, 2013). El CAD fue el comité partero de la OCDE, como heredera de la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica), la institución multilateral encargada de coordinar las ayudas del Plan Marshall sobre la base de las evaluaciones por pares (HUTTON, 1974; EYBEN, 2013).

El otro punto importante es que la definición de la AOD vinculada al elemento de concesionalidad de los créditos (asumiendo la noción que proyectó el Banco Mundial con la sustitución de la demanda de ayuda a fondo perdido de los países en desarrollo por ayuda al desarrollo a través de la creación de su ventanilla blanda, la Asociación Internacional de Desarrollo, en 1960) se fue perfilando *después* de implementarse el sistema de evaluaciones. Ello resultó fruto de una ardua negociación con los países del G77 que pretendían cambiar el régimen internacional de la ayuda demandando transferencia neta de recursos en vez de créditos que en su mayor parte eran atados y, aunque en condiciones favorables (SCOTT, 2015 y 2017), con cláusulas duras de penalización por impago que multiplicarían luego la carga de la deuda, generadora de nueva dependencia (SOGGE, 2009; DOMÍNGUEZ, TEZANOS, 2012).

Según Keohane (1984), los regímenes internacionales son más fáciles de mantener que de crear, lo cual involucra la cuestión de la hegemonía. La hegemonía facilita la creación de regímenes (como los que surgieron de la Conferencia de Bretton Woods sobre estabilidad monetaria y financiera, comercio internacional y su complementario de defensa a partir de la hegemonía de EEUU), aunque el declive de la hegemonía no necesariamente supone el declive del régimen, de manera que éste puede ser mantenido incluso después de que las condiciones que facilitaron su creación hayan desaparecido (KEOHANE, 1984), en razón a distintos factores como la persistencia de intereses convergentes, la ausencia de una mejor alternativa para cooperar o la propia inercia institucional (STEINBERG, 2008).

Este último punto sirve para explicar la persistencia actual del régimen internacional de la ayuda del CAD, pese a la crisis de hegemonía de EEUU, indicada por la acentuación de su “micromilitarismo teatral” (TODD, 2003, p. 125)⁶, y sus intentos de sobrevivir a base de múltiples estrategias como las tres siguientes: la ampliación del club a los *proveedores emergentes* (LUIJKX, BENN, 2017); la asimilación con sus prácticas de cooperación, mediante el concepto de Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD); y el escamoteo de la

6 Una representación que “consiste en demostrar que el mundo necesita que los Estados Unidos aplasten lentamente a unos adversarios insignificantes”, o también, “una acción militar y diplomática ejercida contra las no-potencias, para escenificar un simulacro de imperio” (TODD, 2003, p. 125, 176).





coherencia de políticas para el desarrollo (supuestamente a favor de las necesidades e intereses de los países en desarrollo) y su sustitución por la coherencia de políticas para el desarrollo *sostenible*. Concepto este último que vuelve a la retórica de la interdependencia (de conciliación de intereses) con la que el G7 atacó el intento del G77 de cambiar las reglas de juego en la década de 1970, arrinconando de paso el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas que reclamaron los países del G77 + China desde 1992 (DOMÍNGUEZ, 2013 y 2016a; BESHARATI, 2017; CHATURVEDI, CHAKRABARTI, SHIVA, 2016).

Una segunda proposición útil para el estudio que nos ocupa es que “la creación de nuevos regímenes internacionales puede ser facilitada por la confianza mutua creada por los viejos. Los regímenes raramente emergen del caos; por el contrario, se construyen uno sobre el otro” (KEOHANE, 1984, p. 79, versión libre del autor)⁷. Esta última afirmación apoya la hipótesis del isomorfismo de la sociología de las organizaciones y las lógicas institucionales (DIMAGGIO, POWELL, 1983; FEJERSKOV, 2016), que sostiene la existencia de cambios incrementales *path dependent*, y permite explicar tanto los intentos de creación de una OCDE del Sur en la década de 1970, paralelos a la creación de un Banco para los Países en Desarrollo, como la arquitectura financiera que ahora, ya bajo el liderazgo que ejerce China arropada por los otros BRICS en el G77, ancla el pilar fundamental (que es de carácter financiero) de lo que más pronto que tarde acabará constituyendo un régimen internacional de CSS con su sistema de monitoreo y evaluación propio⁸.

Es importante subrayar, por ello, la diferencia que establece Krasner (1982) entre *cambios dentro del régimen* internacional y *cambio del régimen* internacional. En el primer caso, se trata de cambios que afectan a las reglas y procedimientos de decisión, como los que actualmente está llevando a cabo el CAD a través de la modernización de la AOD, incluido el concepto transformista de TOSSD y el ansioso proceso de ampliación del club – complementario del TOSSD – para ganar una más que improbable legitimidad a través de la interpuesta Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (DOMÍNGUEZ, 2014; BESHARATI, 2017; CHATURVEDI, CHAKRABARTI, SHIVA, 2016). En el segundo caso, el *cambio del*

7 “The creation of new international regimes may be facilitated by the mutual confidence created by old ones. Regimes rarely emerge from chaos; on the contrary, they are built on one another”.

8 Como se comenta en las conclusiones, lo más probable es que el futuro régimen internacional de CSS proponga una definición integradora de evaluación del desarrollo que intente compatibilizar el paradigma de gestión basada en resultados (y políticas basadas en evidencias) del CAD y el de gestión basada en aprendizajes (y políticas atentas al contexto político, institucional y de desarrollo) de la CSS, que, de hecho, están sintetizados por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (DOMÍNGUEZ, 2018).





régimen internacional afecta a las normas y principios, como el intento fallido que protagonizaron los países del G77 en la década de 1970 y ahora, ya bajo el predominio económico e ideacional de China, los grandes proveedores de CSS – aunque esta vez con un éxito prácticamente asegurado.

El predominio ideacional actual de China se refleja en su propia teoría dominante de relaciones internacionales, el realismo moral (XUETONG, 2013, 2014, 2016), que, como rama del realismo, integra en una síntesis superadora elementos del institucionalismo neoliberal (la importancia de las normas asociada a la construcción de regímenes) y de la teoría crítica neogramsciana (la cuestión de la hegemonía). Las otras teorías chinas de relaciones internacionales, como el *Tianxia* y el relacionismo dialéctico constructivista (YAQING, 2012, 2014), son importantes para la retórica de la CSS, pero no dejan de resultar elementos fuertemente ideológicos (LI, 2016; BERNAL-MEZA, 2016) embellecedores del interruptor que hará funcionar el nuevo orden internacional. Ese nuevo orden se configurará a partir de los intereses nacionales y normas establecidas por China en su juego de poder de suma cero – en una competición que sigue siendo descrita como *pacífica* – con los EEUU (XUETONG, 2013, 2014, 2016 y 2018), y en las complejas relaciones de cooperación del gigante asiático con los otros BRICS (SINGH, 2016; MINGH, 2014; MOURON, URDINEZ, SCHENONI, 2016; FRENKEL, 2017; KOVRIG, 2017).

El apasionante debate académico actual en el campo de la teoría china de las relaciones internacionales entre Yaqing (con su epistemología constructivista) y Xuetong (con su epistemología racionalista) está mediado por la presión del test de una realidad sujeta a la ley de aceleración histórica y a la incertidumbre asociada a la elevada volatilidad geopolítica (BURROWS, BOHL, MOYER, 2017). El primer autor utiliza argumentos culturales (la dialéctica complementaria del *zhongyong* y su apuesta por el justo medio y las soluciones armónicas, pragmáticas y flexibles) para afirmar, a partir de un análisis muy centrado en los discursos, la continuidad de la estrategia de bajo perfil de China (YAQING, 2014). El problema de este planteamiento constructivista es que difícilmente se compadece con la veloz sucesión de los acontecimientos: el tránsito desde la política del pivote Asia-Pacífico de EEUU (en alianza con Japón) – para contener un ascenso de China que Washington consideró amenazaba a su hegemonía – a la autoexclusión de EEUU del Asian Infrastructure Investment Bank (AIBB, por sus siglas en inglés), lo que revela el fracaso de esa política de contención (XUETONG, 2016; WONG et al., 2007). Es indiscutible que China, como segunda economía mundial, está





abocada a competir por la hegemonía con EEUU. A esa creciente e inocultable bipolarización, que deja obsoleta la estrategia conservadora del bajo perfil (de dominante económica), responde justamente la nueva estrategia de *luchar por el éxito* del *premier* Xi Jinping, con su nuevo liderazgo proactivo basado en la multiplicación de los diálogos *políticos* estratégicos (XUETONG, 2014 y 2016).

El juego de suma cero por el poder entre China y EEUU se explicitó con la idea del *China Dream* (el rejuvenecimiento nacional de China basado en acortar la brecha de poder integral con EEUU) expresada por Xi Jinping en 2013 a su llegada a la presidencia de la República Popular (SANTILLÁN, 2017) con Dos Objetivos Centenarios: duplicar el PIB per cápita chino de 2010 para 2020, centenario de la creación del PCC; y lograr una *sociedad modestamente acomodada* para hacer de China un *gran país socialista moderno*, de cara al centenario de la creación de la RPC en 2049 (TERRILL et al., 2016; XINHUA, 2017). Con esta idea, se busca evitar dos trampas: la trampa de renta media por medio de la innovación para convertir a China en un país desarrollado; y la trampa de Tucídides (aquella por la cual una potencia en ascenso causa temor en la potencia establecida, lo que conduce inevitablemente a un conflicto) por medio de la cooperación internacional (TERRILL et al., 2016). Por tanto, el juego de suma cero no elimina la cooperación económica y militar en un sistema internacional de actores, configuración (estructura) y normas que se sigue considerando anárquico (en el sentido de que no existe una autoridad central que lo regule): si las normas internacionales y la potencia militar son los dos medios fundamentales para mantener un orden internacional sostenible, China, como el principal entre los Estados ascendentes⁹, necesita afirmar su credibilidad estratégica internacional (que comprende los elementos de autoridad moral y consentimiento) generando alianzas por medio del diálogo político (XUETONG, 2016).

Dicho diálogo, además de cooperación para el desarrollo pacífico (que es la ideología de la iniciativa del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI), incluye también la cooperación en temas de seguridad y defensa con aquellos países vecinos incapaces de sobrevivir autónomamente a base de sus limitadas capacidades militares. Tales países de la llamada diplomacia periférica de China, junto con otros aliados extra-regionales – que empiezan a sentir las contradicciones de su alianza con EEUU (GUERRERO,

9 Xuetong (2016, p. 17, 24) ofrece dos definiciones de Estado ascendente: “a state whose comprehensive strength expands so dramatically that it narrows the strength gap with the dominant state and seizes some power from that dominant state”; y “countries with fast-growing national strength which define as their strategic interests obtaining international leadership and creating a new international order”.





2017; POGGETTI, 2017) –, aceptarán voluntariamente la autoridad internacional del nuevo líder en la medida en que éste proporcione credibilidad estratégica en el proceso de redistribución del poder internacional, esto es, provea de beneficios económicos y protección o seguridad en el orden alternativo como autoridad moral mejor acogida, porque realmente practica lo que predica y lo que predica es suficientemente atractivo en términos relativos (XUETONG, 2013, 2014).

Para el realismo moral, la autoridad internacional de un Estado líder se establece sobre la base de su *alta credibilidad estratégica* más que sobre su poder (XUETONG, 2016) y China, con la reiteración de sus compromisos a favor del multilateralismo, la globalización, el libre comercio, el acuerdo climático y la CSS empieza a revelarse a los europeos como un líder reformista (MAGALHÃES, 2018) más atractivo que los EEUU de Donald Trump, cada vez más cerca de la definición de Estado tiránico existente en el pensamiento chino (KATZ, 2017), en el que la palabra hegemonía tiene connotaciones negativas: un poder dominante sin crédito estratégico en cuanto a adherirse a la normas inter-estatales, basado en un liderazgo agresivo de carácter militar y en la conquista de otros territorios (XUETONG, 2016; XUETONG, 2018).

Dado que los Estados ascendentes intentan incautarse de más poder internacional, mientras el Estado dominante rechaza compartir su poder de liderazgo con los Estados emergentes, incluso aunque su potencia relativa decline, se explica así que el Estado dominante a menudo enfatice la importancia de mantener el orden internacional existente, mientras los Estados ascendentes defiendan el establecimiento de un nuevo orden (XUETONG, 2016). Y para aumentar su poder integral a nivel internacional – que es producto de la *suma* de las capacidades económicas, militares y culturales, *multiplicadas* (de ahí su mayor importancia) por el poder político (XUETONG, 2013, 2016) –, un Estado ascendente necesita reforzarse mediante aliados si no puede recurrir a anexiones territoriales (XUETONG, 2014). Como, a diferencia de EEUU, Reino Unido u Holanda – los poderes hegemónicos previos – China no fomentará el secesionismo a fin de evitar el peligro de su propia desintegración territorial (KARATASLI, KUMRAL, 2017), e intentará buscar aliados activamente o esperará dejarse querer. Tal actitud se irá intensificando a medida que el liderazgo agresivo de Trump (de dominante militar, como indica su solicitud al Congreso del aumento del gasto en defensa “para volver a ganar guerras”) acabe por debilitar, como de hecho ya lo está haciendo, las tradicionales alianzas del poder hegemónico de los EEUU (XUETONG, 2016, 2018; WONG et al., 2017; GUERRERO, 2017).





La conclusión de tales planteamientos es que cuando un Estado ascendente tiene un amplio grupo de aliados, podrá movilizar el apoyo internacional para su proyecto de nuevo orden internacional (XUETONG, 2016). Esta es precisamente la situación en la que nos encontramos desde 2015, con la creación, por China, del AIIB, con sus actuales 63 miembros plenos (42 regionales y 21 extra-regionales) y 21 prospectivos (6 y 15 respectivamente) (AIIB, 2018). Y también con el anuncio, por Xi Jinping, dos años antes, en el marco de su política de renacimiento de China, de la ahora conocida en inglés como The Belt and Road Initiative (BRI) (TERRILL et al., 2016; DIRMOSEY, 2017). La BRI agrupa a 65 países, con posibilidad de ampliación hasta otros 48 (CHIN, HE, 2016; WONG et al., 2017) y ha sido calificada como el Plan Marshall de China (TIEZZI, 2014). La idea, no obstante, proviene del reciclado de la Iniciativa Global de Infraestructura que presentaron Justin Yifu Lin (tras dejar el cargo de economista jefe y vicepresidente del Banco Mundial entre 2008 y 2012) y Yan Wang en 2013 al High Level Panel sobre la Agenda de Desarrollo post-2015 de Naciones Unidas con el título de *Más allá del Plan Marshall* (LIN, WANG, 2017). La BRI mantiene esa característica de superar el Plan Marshall, por dos motivos: por el valor de su cartera actual de proyectos que asciende a la astronómica cifra de 926.000\$ millones, frente a los 142.000\$ millones que tendría el valor actualizado del Plan Marshall; y porque, a diferencia del Plan Marshall y su orientación anticomunista, el Plan Xi Jinping (6,5 veces el Plan Marshall) está abierto a todos los países del mundo (DOMÍNGUEZ, 2017b). Esta iniciativa y sus instituciones de financiación apuntan claramente a la construcción de un régimen internacional de CSS liderado por China, que cuenta ya con un amplio aparato de legitimación y gestión del conocimiento¹⁰ y con una doctrina sobre derechos humanos (ZHISHANG, 2011; ZHENGQUING, ZHIYONG, XIAOFEI, 2017) recién multilateralizada en el Primer Foro Sur-Sur sobre Derechos Humanos celebrado en Beijing en 2017, que, respetando la integralidad de la Declaración Universal de 1948, prioriza el derecho a la subsistencia y el derecho al desarrollo (DOMÍNGUEZ, 2017b).

10 El CAITEC (Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, creado en 1983), con sus 140 investigadores, así como otras instituciones clave como la Peking University (1912), la China Foreign Affairs University (1955) y el China Institute of International Studies (1956), son los principales tanques de pensamiento. Además, y como parte del esfuerzo para liderar la Agenda de Desarrollo 2030, en 2015 se crearon el International Development Knowledge Center y el Institute of South-South Cooperation and Development (este último dirigido por Justin Yifu Lin), ambos con sede en Beijing.





Evidencia empírica: mirando atrás para tomar impulso

Para verificar si existe la voluntad política y las acciones concretas tendentes a crear un régimen internacional de CSS, esto es, un cambio de régimen internacional (de sus principios y normas), es necesario echar la vista atrás a fin de comparar los procesos actuales con la experiencia histórica. Al hacerlo, se constata que la evaluación fue el pilar institucional clave del Plan Marshall, que luego fue tomado como referencia por los países de la periferia para reclamar un régimen de cooperación equitativo asentado en Naciones Unidas. Sin embargo, EEUU (y sus aliados europeos) dieron preferencia a la institucionalidad financiera, partiendo del US Exim Bank, con el Banco Mundial (IBRD, en sus siglas en inglés, de 1944) y sus diversas agencias (International Finance Corporation en 1956 e IDA en 1960), el Banco Europeo de Inversiones (1958) y el Banco Interamericano de Desarrollo (1959) (SOGGE, 2009; DOMÍNGUEZ, 2017a). De ahí que la definición de ayuda al desarrollo en la década de 1960, tras la creación del CAD (1961), estuviera dominada por el debate sobre los términos y condiciones de los créditos concesionales a los países en desarrollo (DOMÍNGUEZ, TEZANOS, 2012; SCOTT, 2015; DOMÍNGUEZ, 2017a).

En la década de 1960, los países en desarrollo que integraron el club del G77 (y su club complementario del Movimiento de Países No Alineados, NAM, por sus siglas en inglés) hicieron esfuerzos políticos de intensidad creciente para levantar, por medio de la acción colectiva, un régimen internacional de CSS alternativo al régimen internacional de la ayuda del CAD y sus tres pilares. Tal proyecto político de construcción de una coalición internacional, que desafiaba la hegemonía de EEUU – en donde Hans Morgenthau (1968) identificó a China como la nación más poderosa de Asia continental y potencialmente la nación más poderosa del mundo¹¹ – fue el resultado de comprobar que la creación de un régimen internacional de cooperación basado en los principios de la Carta de Naciones Unidas (“un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos... dentro de un concepto más amplio de la libertad”) era una quimera.

11 Retrospectivamente, la visión de Morgenthau sobre China resultó abrumadoramente certera: “China is, even in its present underdeveloped state, the dominant Power in Asia. It is this by virtue of the quality and quantity of its population, its geographic position, its civilization, its past power remembered, and its future power anticipated” (MORGENTHAU, 1968, p. 30).





China e India son los dos países que, en la actualidad, están empujando más fuerte a favor de un régimen internacional de CSS a resultados de que defendieron históricamente una política económica de desestructuración de su situación colonial (India) o semicolonial (China) y una política exterior autónoma de no alineamiento (MUKHERHEE, 2012; CHAKRABARTI, 2017). En 1954, China e India declararon conjuntamente cinco principios para regir sus relaciones (coexistencia pacífica, respeto mutuo de la soberanía y la integridad territorial, no injerencia en los asuntos internos, no agresión, igualdad y privilegios recíprocos). Dichos principios, conocidos como *Panchsheel* en India, pero debidos al genio chino de Zhou Enlai, que fue quien los formuló en 1953 (BOYOU, 1993; MONCADA, 2011; DASGUPTA, 2016), se integraron en el llamado espíritu de Bandung un año después. La Conferencia Afro-Asiática dio origen al nacimiento del Tercer Mundo, y también al alumbramiento de la CSS como *cooperación económica* en forma de acción colectiva concretada en la demanda de un Fondo Especial de Naciones Unidas de financiación a fondo perdido – y mediante la transferencia neta de recursos– para la industrialización de las materias primas y la promoción del comercio entre países en desarrollo (ASSIE-LUMUMBA, 2015; PEREIRA, MEDEIROS, 2015). Semejante proyecto y sus objetivos no eran del interés de los EEUU y sus aliados europeos, que se encontraban inmersos en la creación del régimen internacional de la ayuda, entendida como crédito concesional para facilitar la inversión extranjera en los países en desarrollo (BARAN, 1962; MELO, YOST, 1970a y 1970b, DOMÍNGUEZ, 2017a) y para mantener, por medio del “programa de desarrollo” superador del “viejo imperialismo” (tal y como expuso el presidente Truman en el Cuarto Punto de su Discurso de 1949), la dependencia neocolonial (BARAN, 1962; NKRUMAH, 1966; BYRES, 1972; SOGGE, 2009).

El espíritu de Bandung inspiró la creación del NAM durante la Conferencia de Belgrado (1961), la primera en la que se reclamó la celebración de una conferencia internacional de todos los países para discutir un acuerdo sobre las medidas más efectivas que asegurasen la realización de su desarrollo económico y social, mediante una cooperación efectiva en el campo *económico y comercial* (IFA, 2011). Unas semanas después de Belgrado, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Década del Desarrollo y la Resolución 1716 (XVI) sobre “el comercio internacional como principal instrumento para el desarrollo económico”, en la que se instaba a hacer una consulta sobre la conveniencia de celebrar una conferencia internacional monográfica sobre ese tema (cfr. DOMÍNGUEZ, 2016a, p. 62). En 1962, pero sin el auspicio de Naciones Unidas, tuvo lugar ese





evento, bajo la denominación de Conferencia sobre los Problemas del Desarrollo Económico de El Cairo, que agrupó por primera vez a 36 países de África, Asia y América Latina. La Declaración de los Países de Menor Desarrollo (1962), con la que concluyó el encuentro de El Cairo, instó a los participantes a coordinarse para preparar la “Conferencia Económica Mundial de las Naciones Unidas” (cfr. DOMÍNGUEZ, 2016a, p. 63), que se concretó después de la I Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), celebrada en Ginebra en 1964. Al término de la I UNCTAD, el Grupo de los 77 (G77), integrado por los países de América Latina (Grupo C), y el resto del bloque Afro-Asiático (Grupo A), hizo una Declaración Conjunta a favor de la creación de un “nuevo orden económico mundial justo” y la transferencia neta de recursos de los países desarrollados equivalente al 1 % de su PNB, pero obtuvo la misma respuesta frustrante que la dada a las peticiones de Bandung y El Cairo: los donantes del CAD se limitaron a perfilar la definición de AOD en términos de crédito concesional bendecidos por la comisión de expertos “independientes”, auspiciada por el Banco Mundial, responsables del Informe Pearson de 1969 (cfr. DOMÍNGUEZ, 2016a, p. 64).

A la vista de estos magros resultados, la III Conferencia del NAM (Lusaka, 1970) decidió fomentar la cooperación mutua entre los países en desarrollo, potenciando las complementariedades de recursos y la integración a nivel regional e interregional, para lo cual aprobó un genérico Programa de Acción a fin de favorecer el comercio de bienes y servicios entre los 53 países no alineados de entonces, y también la cooperación para el desarrollo de los sectores productivos, las infraestructuras y la ciencia y tecnología (IFA, 2011). Luego, durante la III UNCTAD (Santiago de Chile, 1972), se propuso la redacción de una Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Dicha Carta que sería aprobada dos años después en la Asamblea General de Naciones Unidas, constituyó el momento culminante de la reivindicación del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y su concepto, originalmente chino (WHEELER SNOW, 1977), de la autodeterminación colectiva para la construcción de una arquitectura institucional (un verdadero régimen internacional de cooperación alternativo al del CAD) conforme a las preferencias de un Sur Global cada vez más asertivo y autónomo (AMIN, 2016).

En ese contexto es en el que se empezó a hablar de la creación de un “Banco de Inversión del Tercer Mundo” o sencillamente “Banco del Tercer Mundo”, denominado enseguida “Banco de los Países en Desarrollo” en la declaración





final de la Conferencia del G77 sobre Cooperación Económica de los Países en Desarrollo (México, 1976), y después “Banco del Sur” por la Comisión del Sur en su informe de 1990 (cfr. DOMÍNGUEZ, 2016b, p. 70). En paralelo, el Grupo Especial de Trabajo del Foro del Tercer Mundo (como *think tank* del G77) planteó en 1975 “el establecimiento de un Centro para el Desarrollo del Tercer Mundo”, a modo de “contraparte tercermundista de la OECD” (ANÓNIMO, 1975), siendo que una de las resoluciones de la IV UNCTAD (Nairobi, 1976) fue establecer un Comité abierto de Cooperación Económica entre los Países en Desarrollo, cuya función sería considerar “medidas para proporcionar, cuando así se le solicite, apoyo y asistencia a Países en Desarrollo en el fortalecimiento y ampliación de la cooperación mutua a nivel subregional, regional e interregional” (UNITED NATIONS, 1977, p. 40, versión libre del autor)¹².

Ante la decepción provocada por las prácticas de ayuda atada, reversa y condicionada y por los incumplimientos sistemáticos de los compromisos voluntariamente adquiridos por los países del CAD en la financiación suplementaria y la cooperación (a través del sistema de preferencias generalizadas y transferencias de tecnología), los países del G77 decidieron reforzar la cooperación económica entre ellos (DOMÍNGUEZ, 2016a). Esa genuina y autónoma CSS constituyó el programa de máximos de la Conferencia de Cooperación Económica de los Países en Desarrollo (México, 1976). La historia de cómo ese intento fue arrumbado por las acciones disolventes y divisivas de los países desarrollados (incluyendo el sucedáneo de CSS reducida a cooperación técnica entre países en desarrollo del PNUD glorificada en Buenos Aires en 1978, y la disolución en la década de 1990 del Comité de Cooperación Económica entre los Países en Desarrollo de la UNCTAD) ya ha sido contada en otra parte (DOMÍNGUEZ, 2016a). Hoy, en cambio, la creación de un régimen internacional alternativo parece que esta vez va bien encarrilada, y desde el Sur Global se reclama un Bandung II, a modo de evento fundacional para coordinar a los BRICS, el G77 y el NAM (RIS, 2016a), mediante una Comisión del Sur que “aborde la cuestión de qué puede hacer el

12 “measures to provide, as and when requested, support and assistance to developing countries in strengthening and enlarging their mutual co-operation at the subregional, regional and interregional levels”. Después, en 1982, Gonzalo Martner, economista chileno director de la Oficina de Planificación, Programación y Evaluación de Naciones Unidas, seguiría abogando por “una especie de «Organización de Cooperación entre Países en Desarrollo»” como contraparte de la OCDE y el CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica); y en 1990 la Comisión del Sur, creada en 1987, sugirió el establecimiento de un Secretariado del Sur, que quedó después reducido al modesto Centro del Sur y se convirtió finalmente en organización internacional del G77 en 1995 (cfr. DOMÍNGUEZ, 2016b, p. 70).





Sur por sí mismo a través de la CSS y cómo ello puede influir en la configuración del orden mundial en el futuro mediante la acción colectiva” (GOSOVIC, 2016, p. 740, versión libre del autor)¹³.

Pero todo este proceso no se puede entender al margen del irredentismo que tanto China como India han mantenido en su política exterior por décadas. Un irredentismo que se basa en restaurar, tras las humillaciones del período colonial y del imperialismo europeo y japonés, la aportación civilizatoria de ambos países a un orden mundial verdaderamente universal, acorde con esa herencia cultural y peso económico de Asia-Pacífico – el nuevo epicentro de la economía mundial, tal y como previó en 1988 el otro gran genio chino, Deng Xiaping¹⁴ –, y que debe servir para maximizar su soberanía territorial y estatus internacional respectivos (BOYOU, 1993; MONCADA, 2011; LIN, 2013; CALLAHAN, 2016; HARRIS, ARIAS, 2016; CHAKRABARTI, 2017; XIAOYU, 2017; MAGALHÃES, 2018; XUETONG, 2018) a partir de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica entre las dos naciones, como ya vio Deng Xiaping en 1988 cuando señaló que los principios era *muy explícitos, útiles y claros* y que deberían ser usados como *guía normativa* para las relaciones internacionales (XIAOPING, 1994).

China, que había tenido una activa participación en la agenda para el establecimiento del NOEI (ROCH, 1980), siguió promoviendo – en medio del ataque del G7 y sus organismos multilaterales financieros a la unidad del G77 – la CSS como elemento cohesionador para mantener viva la llama de la agenda tercermundista (YAHUDA, 1970; CONNELLY, 1991). Tal y como rezan las conclusiones de la I Conferencia Sur-Sur de Beijing (1983), la CSS debía dar prioridad a la cooperación financiera, para lo cual se buscó hacer operativo el “Banco de los Países en Desarrollo”, propuesto por el G77 en la Reunión Ministerial de Arusha previa a la V UNCTAD (Manila, 1979) (MEDINA, 1983; UNITED NATIONS, 1981). En 1983, también se celebró en Nueva Delhi la VII Conferencia del NAM (99 países), en la que India se proyectó como líder del Sur Global. Allí reclamó la *democratización del sistema internacional* – que era la esencia de la

13 “to address the question of what the South can do for itself through SSC and how it can influence the shaping of the world order and the future by acting collectively”.

14 En sus conversaciones con el primer ministro de India, Rajiv Gandhi, en diciembre de 1988, Deng manifestó que el próximo siglo sería el siglo de Asia-Pacífico, pero no como se preveía entonces, centrado en el eje EEUU-Japón-Dragones Asiáticos-Australia-Nueva Zelanda. “A true Asia-Pacific or Asian century will not emerge unless China, India and some of their neighbouring countries have developed... China pursues a policy of reform and opening to the outside world, striving to become developed within a 50 to 70 year period. If China and India become developed, it can then be said that we have made contributions to mankind” (XIAOPING, 1994, p. 267-268).





agenda del NOEI –, a fin de reforzar la posición de los países en desarrollo en las negociaciones con los países desarrollados sobre bases de igualdad y mutuo beneficio (IFA, 2011; CHAKRABARTI, 2017).

Pero en ese momento de principios de la década de 1980, ni China ni India tenían la potencia económica suficiente para llevar a cabo la tarea de liderar la construcción de un régimen internacional de CSS, ni siquiera, pese al mejor entendimiento entre ambos países, tras la restauración de sus relaciones diplomáticas en 1976 (Cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución del peso económico relativo de China y otros países emergentes en paridad de poder adquisitivo

| | % PIB mundial en 1980 | % PIB mundial en 2017 |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Países en desarrollo | 36,29 | 58,67 |
| – China | (2,32) | (18,11) |
| – India | (2,93) | (7,59) |
| – BRICS | | (31,89) |
| Países desarrollados | 63,71 | 41,33 |
| – G7 | (51,15) | (30,60) |
| – UE (pre Brexit) | (24,61) | (16,46) |
| – EEUU | | (15,55) |

Fuente: elaboración propia a partir de Economy Watch (1980, 2017).

En 1980, China e India representaban una proporción muy pequeña del PIB mundial, que seguía dominado por los países avanzados y su núcleo duro del G7. Pero en 2017, los BRICS superan ligeramente la proporción del G7, China está por encima de la UE pre-Brexit y de EEUU, y los países emergentes y en desarrollo desbordan a los países avanzados. Por tanto, las condiciones materiales objetivas de acumulación de capital (KELLOG, 2015) y los demás fundamentos de poder económico de China y los países del Sur (RIS, 2016b) apuntan a que la voluntad política manifiesta y las acciones concretas de China como líder del G77, arropado por los BRICS, pueden esta vez levantar un régimen de CSS alternativo al del CAD.

A partir de 1995, China reformó su cooperación económica, empaquetando las donaciones a fondo perdido y los préstamos sin interés, junto con créditos concesionales, inversión extranjera directa (de su empresas estatales) y acuerdos comerciales, de manera que llegó muy bien preparada para la nueva carrera por África que se iba a desatar en el segundo lustro de la década de 1990. La visita de Jiang Zemin a la región, en 1996, (donde lanzó la idea del Foro de Cooperación





África-China, FOCAC por sus siglas en inglés) fue el detonante de la estrategia *Going Out*, incorporada luego al X Plan Quinquenal 2001-2005, y que quedó como elemento permanente la acción exterior, junto con el desarrollo pacífico, de la mano del ingreso de China en la OMC y de los diálogos políticos estratégicos con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés, desde 1996, y con la condición de estratégicos desde 2003), África (desde 2000, y con la condición de estratégicos desde 2005) y América Latina (estratégico desde su inicio, en 2015), y, por supuesto, la BRI, presentada oficialmente en 2015 para el XIII Plan Quinquenal 2016-2020 (XIAOYU, 2017; ASEAN, 2017; HARRIS, ARIAS, 2016; ASSIE-LUMUMBA, 2015; SINGH, 2017a).

Resulta simbólico que fuera La Habana, en 2000, la sede de la I Cumbre del Sur del G77 y China, y no menos simbólica fue la elección de Santa Cruz en Bolivia como sede de la Cumbre del G77 y China para celebrar, en 2014, el 50 aniversario de la creación del grupo, actualmente integrado por 133 Estados más China. La Declaración de Santa Cruz afirmó el compromiso colectivo del G77 + China de “asumir un papel rector para dar forma a la agenda internacional para el desarrollo después de 2015” (cfr. DOMÍNGUEZ, 2016a, p. 70). En congruencia con ello, el año de inicio de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (2016), China se convirtió en la influencia principal en el mundo de la arquitectura internacional del desarrollo (CAREY, XIAOYUN, 2016).

La BRI, anunciada por Xi Jinping, en 2013, en el marco del diálogo político estratégico con el ASEAN, fue oficializada en 2015. Con las instituciones financieras ya en operación para apoyarla sobre la doble premisa de evitar condicionalidades del tipo FMI y eludir el dominio del dólar en la financiación global, China ha dado el gran salto adelante internacional para desplazar el centro del poder del Atlántico al Pacífico y configurar un nuevo orden mundial sobre la base de su potencia económica, militar y cultural y su credibilidad estratégica objetivamente verificada por la multiplicación de países aliados (XUETONG, 2016; CALLAHAN, 2016; MAGALHÃES, 2018). En efecto, China cuenta ya con el New Development Bank (dotado con 50.000\$ millones, de los cuales China aporta 10.000\$ millones, que esperan duplicarse) y el AIIB (con 100.000 \$ millones), como bancos de carácter multilateral; y con el Fondo de la Ruta de la Seda, de 2014 (con 40.00\$ millones), que se alimenta de la financiación de los dos principales bancos de desarrollo internacional de China (el China Exim Bank y el China Development Bank, que, en 2016, mantuvieron activos externos por valor de 500.000\$ millones). A ello se unen los cuatro bancos de desarrollo nacionales de China, de carácter





bilateral, con carteras internacionales gigantes (en 2013, 373.000\$ millones), con lo que la banca china de desarrollo superaría ampliamente a la banca de desarrollo occidental (el Grupo Banco Mundial más los cuatro bancos regionales de desarrollo sumaron, en 2016, una cartera de créditos de los 700.000\$ millones). A estos dos grupos multilaterales y nacionales hay que añadir, finalmente, el Fondo de Reservas de Contingencia de los BRICS (con 100.000\$ millones, de los cuales China aporta 41.000\$ millones), el proyectado Shanghai Cooperation Organization Development Bank, y, en América Latina, el Fondo de Inversiones China-CELAC (20.000\$ millones) y el Fondo de Cooperación de Industrial China-América Latina (10.000\$ millones) (SEN, 2016; KAMAL, GALLAGHER, 2016; MAGALHÃES, 2018).

Contando con el respaldo en su retaguardia de la comunidad de seguridad de la Organización de Cooperación de Shanghai – que incluye desde su creación, en 1996, a Rusia y, desde 2016, a India¹⁵ –, China está en condiciones de situarse, a partir de la BRI, como el nuevo líder de un régimen internacional de CSS (LIM, 2015; DOMÍNGUEZ, 2016a; WONG et al., 2017). Importa señalar que esta iniciativa abarca también (por la Ruta Marítima) a América Latina, con la plataforma de la isla de Cuba a modo de base naval y los proyectos de comunicación del Gran Canal de Nicaragua, el ferrocarril bioceánico Brasil-Perú y el túnel Argentina-Chile, como megaproyectos principales. De ahí que en el Belt and Road Forum for International Cooperation, de mayo de 2017 – al que asistieron representantes de 70 países, de entre ellos 29 Jefes de Estado y de Gobierno –, se produjo la comparecencia de Macri y Bachelet. En todo caso, lo más impactante fue la representación multilateral del máximo nivel, con el Secretario General de Naciones Unidas, el Presidente del Banco Mundial, la Directora Gerente del FMI y el Presidente del BID.

Frente al nacionalismo económico y revisionismo climático de Trump, que está acelerando a marchas forzadas la pérdida de credibilidad estratégica y de autoridad que EEUU fue acumulando desde la invasión de Irak (2003) y con su responsabilidad máxima en la crisis financiera de 2008 (DOMÍNGUEZ, 2016a; XUETONG, 2013 y 2016; GUERRERO, 2017), hay tres elementos complementarios a la BRI que permiten vislumbrar la trayectoria imparable de China hacia el predominio mundial y su consiguiente papel de *rule maker* de la gobernanza global (CALLAHAN, 2016; LI, 2016; MAGALHÃES, 2018). Tales elementos son:

15 Aunque los medios occidentales tratan de magnificar las diferencias entre India y China, acentuadas ahora por el corredor China-Pakistán de la BRI (FUER, 2017; KOVRIG, 2017), el análisis histórico de esta *relación obstinada* indica que ambos países están condenados a entenderse (SINGH, 2017b).





i) la condición que ha alcanzado China en 2015 como exportador neto de Inversión Extranjera Directa (IED), con una presencia masiva en la UE en los últimos años (35.000€ millones solo en 2016, el triple del monto de la IED china en América Latina y el Caribe), y la incorporación al accionariado del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (GUERRERO, 2017; AVENDANO, MELGUIZO, MINER, 2017); ii) la integración del yuan/renminbi en la cesta de divisas de sistema de Derechos Especiales de Giro del FMI en octubre de 2016 (donde China es el tercer accionista casi igualando la cuota de Japón), y como corresponde a la condición de China de primer exportador y segundo importador a nivel mundial, que mantiene acuerdos SWAP firmados con más de 30 países (ARNER, SOARES, 2016; MAGALHÃES, 2018); y iii) la previsible firma del Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement (RCEP, que agrupa a los 10 países del ASEAN, más China, India, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda) para finales de 2018, ante la retirada de EEUU del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés), lo que da a China la centralidad en el Pacífico (DOMÍNGUEZ, 2016a; ARNER, SOARES, 2016; SESHADRI, 2017; WONG et al., 2017). El RCEP incluso abre la posibilidad de un acuerdo más amplio en el seno del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés), en el que, además de Rusia y Canadá, también están presentes tres de los países de la Alianza del Pacífico (México, Perú y Chile), que se han quedado con la puerta en las narices tras la retirada de EEUU del TPP (reiterada por Trump en la última cumbre de la APEC en noviembre de 2017), acuerdo este del RPEC que analistas contemplan como una iniciativa de China sinérgica con la BRI (SOLÍS, 2017; SESHADRI, 2017) y que la firma de los 11 socios del TPP sin EEUU (marzo de 2018) no cambiará sustancialmente (GILLESPIE, 2018).

El nuevo régimen internacional de CSS en construcción cuenta ya con una doctrina generada en el NeST, la red de *think tanks* del Sur que surgió en la Conferencia de Proveedores del Sur (Delhi, 2013) y con fuerte peso intelectual de India, que está apostando fuerte por una narrativa propia de CSS. India propone desbordar al CAD bajo la fórmula del *One-World-ism*, según la cual, la CSS, mientras promueve la cooperación ampliada entre los países del Sur, también engloba la cooperación Norte-Sur en su *visión holística* (FIDC/RIS/NeST, 2016). En el mismo documento, generado para la Conferencia Afro-Asiática de 2015 (bajo el lema “Fortaleciendo la CSS para la paz mundial y la prosperidad”), el presidente del RIS, Shyam Saran, ex Secretario de Exteriores de India, hizo dos afirmaciones contundentes sobre la manera *alternativa* de aproximarse a las cuestiones de la





cooperación para el desarrollo basada en normas diferentes de las de la OCDE, y sobre la creación de un *nuevo consenso* internacional sobre cooperación para el desarrollo¹⁶.

Ni que decir tiene que el *One-World-ism* es congruente con la doctrina globalista china del *Tianxia* (literalmente, lo que está bajo el cielo), que promueve una cooperación ganar-ganar dentro de una visión armónica (YAQING, 2012) y sinocéntrica de las relaciones internacionales, la comunidad de intereses, destino y responsabilidades compartidas, con que se anunció la BRI (CALLAHAN, 2016), una iniciativa que, enraizada en el pensamiento fuertemente desarrollista de Confucio¹⁷, se considera como un modelo superior de globalización. Este modelo, que el presidente Xi Jinping describió con gran entusiasmo en su apoteosis de Davos de enero de 2017¹⁸, es una proyección del milagro del desarrollo de China, basado en los principios de la economía política socialista con características chinas (ENFU, XIAOQUIN, 2017), que, desde la teoría del realismo moral, se reconoce tienen la función de legitimación fundamental para la credibilidad estratégica internacional del gigante asiático (XUETONG, 2018), de ahí la recomendación de “practicar la ideología de la rectitud, la justicia, la civilidad, tanto en casa como fuera, por el bien de sus propios intereses estratégicos así como para los del mundo” (XUETONG, 2016, p. 26, versión libre del autor)¹⁹.

Al margen de estos elementos ideacionales, importa señalar que, por primera vez desde Bretton Woods, una institución multilateral clave como el AIIB, no cuenta con la presencia de EEUU, pero sí con los países de la UE (y Reino Unido), además de Australia y Corea del Sur, y solo Japón (de momento y contra la presión de las grandes multinacionales del país favorables a la participación de su gobierno en la nueva entidad), ha permanecido junto a EEUU, lo que ha introducido

16 Saran es uno de los autores del documento de referencia sobre el nuevo no alineamiento de India en el que se dice que India debe permanecer fiel a su aspiración de crear una *nueva universalidad alternativa* (cfr. CHAKRABARTI, 2017).

17 Con valores como la diligencia y disciplina colectivas, orientación a resultados, capacidad por selección meritocrática, y austeridad del modo de vida, que son el trasunto (o más bien el precedente) de la ética protestante sistematizada por Max Weber (CORNEJO, 1997; LIN, 2013). Para una valoración reciente de estos aspectos y sus implicaciones políticas y económicas, véase BELL (2015) y POZNANSKI (2017).

18 Xi defendió la globalización como “un resultado natural del progreso científico y tecnológico” y como “un tendencia histórica” inescapable de consecuencias netamente positivas, que deben maximizarse con más innovación, arreglos institucionales de liberalización y apertura del comercio y la inversión (basados en juegos ganar-ganar que “digan no al proteccionismo”), y una gobernanza económica internacional “justa y equitativa” (cfr. DOMÍNGUEZ, 2016a, p. 59).

19 “to practice the ideology of fairness, justice, and civility, both at home and abroad, for the sake of its own strategic interests as well as those of the world”.





una división inédita dentro de la OCDE que hace parte del proceso de erosión hegemónica (WONG et al., 2017; GUERRERO, 2017). Con sus 63 miembros plenos y 21 prospectivos, el AIIB es la materialización institucional de las tres ideas fuerza encadenadas del realismo moral: que “la autoridad internacional de un Estado líder se establece sobre la base de su elevada credibilidad estratégica más que de su poder”; que “la alta credibilidad estratégica de un Estado ascendente contribuye a que establezca su nuevo orden internacional a través de la redistribución del poder internacional”; y que “cuando un Estado ascendente tiene un amplio grupo de aliados es capaz de movilizar el apoyo internacional para su proyecto de nuevo orden internacional y viceversa” (XUETONG, 2016, p. 22-23, versión libre del autor)²⁰. A resultas del hipercrecimiento de los últimos treinta años, China tiene una clase media pujante y ese enorme mercado interno se va a convertir muy pronto en el mayor del mundo, de manera que el acceso a dicho mercado será la baza del poder de negociación internacional de China, cuya posición “en la economía global se está comenzando a parecer a la de EEUU en el periodo de posguerra, cuando era la potencia económica predominante”, como señala el premio Nobel de Economía 2001 en un artículo para Project Syndicate (SPENCE, 2017). En este contexto, China avanzará hacia “un marco multilateral abierto y basado en reglas” y con ello “afirmará la influencia internacional del país”, gracias a que dicho marco contará con “un amplio apoyo de otros países de economías avanzadas y en desarrollo” (SPENCE, 2017).

El AIIB podría alcanzar en 2020 una capacidad de inversión de 250.000\$ millones, lo que supondría duplicar el actual tamaño del Banco Asiático de Desarrollo, liderado por Japón con el apoyo de EEUU (KAMAL, GALLAGHER, 2016). Esta desproporción abre el debate sobre la transición del poder internacional, en el que se pueden perfilar tres posturas. Para unos, China debe aspirar a ejercer la hegemonía y parece encaminada a ello gracias al liderazgo pro-activo de Xi Jinping que está favoreciendo las alianzas políticas y de seguridad estratégicas por medio del AIIB y la BRI (XUETONG, 2016; SINGH, 2017a; WONG et al., 2017). Para otros, China heredará en algún momento esa hegemonía de EEUU que cambiará a una división centro-periferia de dominante Sur (LI, 2016). Una tercera posición mantiene que el gigante asiático buscará una globalización de

20 “The high international strategic credibility of a rising state contributes to its establishment of a new international order through redistribution of international power... the high international strategic credibility of a rising state also has strong impact on the redistribution. When a rising state has a large group of allies it is able to mobilize international support for its blueprint for a new international order, and viceversa”.





características chinas, de multilateralismo liderado por el Sur (LIN; WANG, 2017), y, por tanto, sin hegemonía (HENDERSON, APPLEBAUM, HO, 2013; CALLAHAN, 2016; PARK, 2016; AMIN, 2016), como recién manifestó Xi en el XIX Congreso del Partido Comunista y ahora trata de teorizar, matizando sobre la marcha, Yan Xuetong (2018) con su propuesta a favor de una fusión entre los valores del orden liberal y del pensamiento tradicional chino.

Esta última propuesta de Xuetong (2018) consiste en modernizar el principio tradicional del liderazgo basado en la autoridad humana (*wang*) y resulta fácilmente armonizable con la ideología oficial del XIX Congreso (con su mezcla de principios fundamentales del marxismo y esencia cultural tradicional autóctona), cuyo principal ideólogo es Wang Huning, internacionalista y experto en filosofía política, responsable de la teoría del sueño chino del rejuvenecimiento nacional, así como de las anteriores del desarrollo pacífico de Hu Jintao y de la triple representatividad de Jian Zeming (BORRÀS, 2018). El principio del *wang* es un estilo de liderazgo que predica con el ejemplo y produce logros demostrables (en ambos casos, dando consistencia a lo que se hace en casa y lo que se practica en política exterior), y su propósito es mejorar la reputación estratégica internacional. Para ello, el *wang* aplica los valores de la benevolencia (que enfatiza la empatía y el cuidado), hacer lo correcto (en términos de comportamiento para llegar a resultados justos) y atenerse a normas, de acuerdo a una ética universalista basada en la regla de oro para prevenir los conflictos. Dicha ética, enraizada en los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica (BOUYOU, 1993), puede ser compartida por las religiones globales y los organismos internacionales, siendo favorable, además, a los países pequeños y más débiles, que constituyen la mayoría en la Asamblea General de Naciones Unidas (XUETONG, 2018).

Conclusiones: el futuro sí es lo que era

El trabajo confirma las dos hipótesis predictivas. China está a punto de terminar el diseño de un nuevo régimen internacional de CSS, el cual va a liderar gracias al gran salto realizado por este país en términos de potencia y credibilidad estratégica internacionales, o, dicho de otro modo, gracias a su irresistible resurgimiento (frente a la imparable pérdida de peso económico y autoridad política de EEUU). Este nuevo régimen, que será alternativo al del CAD en sus estrategias de, políticas de cooperación para y concepción misma del desarrollo, necesitará afianzar sus tres pilares, siguiendo la tesis del isomorfismo institucional.





En primer lugar, el pilar de la institucionalidad que le proporcionan en el plano financiero el Fondo de Contingencia de Reservas de los BRICS (para la provisión de crédito a corto plazo) y el New Development Bank y el AIIB (para la provisión de crédito a largo plazo): en todos los casos, no hay imposición de condicionalidades de política económica y reformas institucionales del Consenso y Post-Consenso de Washington, sino que se mete presión a EEUU para negociar cambios en la arquitectura financiera internacional y sus modalidades crediticias concesionales y no concesionales, acordes con los intereses de China, los BRICS y los países en desarrollo (MAGALHÃES, 2018). El pilar de la institucionalidad también tiene un plano político: el Foro de Cooperación al Desarrollo de Naciones Unidas (UNDCF, por sus siglas en inglés, desde 2006) y más específicamente la resucitada, desde 2009, Unidad de Cooperación Económica e Integración entre Países en Desarrollo de la UNCTAD (GOSOVIC, 2016), a las que se acaba de unir en abril de 2018, y desde el frente bilateral, la State International Development Cooperation Agency. De cualquier forma, el AIIB, como el Banco Mundial en el régimen internacional de la ayuda, va a ser el núcleo del primer pilar al que acompañarán los otros dos que van a conformar el trípode del nuevo régimen internacional de CSS, que será competitivo con el del CAD.

Según la teoría económica que sustenta el nuevo régimen internacional de CSS (la nueva economía estructural)²¹, el régimen internacional del CAD fracasó porque no hizo suficiente énfasis en ayudar a los países en desarrollo a superar sus cuellos de botella de infraestructura, y ello fue así porque la economía de la corriente principal (predicada por el FMI y Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo) no le dio importancia a la transformación estructural, mientras que la ayuda condicionada del régimen del CAD (a cambios en las políticas económicas y reformas institucionales que interfirieron la soberanía nacional de los países en desarrollo) violó el principio de apropiación (según el cual la ayuda deber atenerse a las prioridades establecidas por los países beneficiarios) que este organismo se dedicó a predicar y sin el cual la ayuda, como se afirma en la Declaración de París, resulta ineficaz (LIN, WANG, 2017).

21 La teoría de la nueva economía estructural (LIN, 2012) asume el patrón difusionista del desarrollo a partir de la trayectoria en V invertida (*flying geese pattern*), según la cual China, en su proceso de graduación en desarrollo, reasignará las industrias más intensivas en mano de obra hacia otros países menos desarrollados, donde la inversión en infraestructuras permitirá capturar esa ventana de oportunidad por las ventajas de una mano de obra más barata, generando empleos, reduciendo la pobreza y ayudando así a subir por la escalera del desarrollo (a *escalar la montaña*) como hizo China en su historia reciente (LIN; WANG, 2017). Para una formalización de este modelo, que se basa en las ventajas comparativas dinámicas con CSS reforzada con IED, véase LU; LI (2010) y para la aproximación histórica al mismo el reciente ensayo de MISHRA (2018).





El segundo pilar del nuevo régimen será el instrumento financiero de cooperación, el *development compact* y la financiación ampliada del desarrollo. El *development compact* es el concepto que da coherencia a la cooperación de India, y que ha ganado rápidamente aceptación en Naciones Unidas como nueva métrica (COSTA, XIAOJING, SHUAI, 2016), en la que se agrupan cinco ámbitos de actuación: comercio e inversión, tecnología, construcción de capacidades, financiación concesional (líneas de crédito) y subvenciones (CHATURVEDI, 2016; CHAKRABARTI, 2016; RIS, 2016a; FIDC/RIS/NeST, 2016). Por su parte, el esquema de financiación ampliada del desarrollo es la propuesta de China de cooperación para la transformación estructural, centrada en la inversión en infraestructuras, que tan buenos resultados le dio al gigante asiático en su cooperación con Japón o Alemania (LIN, WANG, 2017); este concepto, que ya se adelantó a la modernización de la AOD y al TOSSD (LIN, WANG, 2014, 2015), engloba la AOD y los Otros Flujos Oficiales del CAD (pero, al contrario que el TOSSD, no incluye gastos militares), les añade financiación oficial a tipos de interés de mercado por parte de entidades estatales, y la IED de origen público, los avales públicos para proyectos de desarrollo y el aporte público a las Alianzas Público-Privadas. Ambas propuestas (*development compact* y financiación ampliada del desarrollo) ya han ganado la guerra antes de la batalla, como muestra el intento de isomorfismo contable del CAD con su nuevo concepto transformista de TOSSD (supuestamente para medir la contribución de los países desarrollados y en desarrollo a la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030), con la que se pretende hacer *cambios dentro del régimen* internacional de la ayuda para desactivar el *cambio del régimen* internacional de cooperación, una empresa cuyo éxito parece sumamente improbable (BESHARATI, 2017; CHATURVEDI, CHAKRABARTI, SHIVA, 2016).

Por último, el tercer pilar del nuevo régimen será el sistema de monitoreo y evaluación, que es, con diferencia, el que lleva más retraso de los tres en su construcción. De momento, vale decir que, al margen de las condiciones de posibilidad para crear una agencia china de cooperación que, contra lo que algunos pronosticaban (ZHANG, SMITH, 2017) se acaba de crear en abril de 2018 (la State Agency for International Development Cooperation, con un alto perfil), el AIIB (junto con el Fondo de la Ruta de la Seda y el New Development Bank de los BRICS) presionará a favor de una evaluación completa de la legitimidad y gobernanza de la ayuda internacional. Para ello será preciso crear una una ley, en la cual se establezcan, entre otros elementos, el sistema de monitoreo y evaluación de la ayuda para la necesaria transparencia y rendición de cuentas ante los ciudadanos





chinos y la comunidad de desarrollo internacional (LIN; WANG, 2017). En todo caso, cabe prever que China instrumentalizará la demanda de evaluación por resultados, sobre la que presionan comunidades epistémicas como EvalPartners y los donantes del CAD con sus brazos financieros multilaterales y su sociedad civil organizada, para construir una práctica evaluativa comprensiva de lo que verdaderamente es la medida de éxito de las intervenciones de CSS (los objetivos últimos del bienestar, la autonomía nacional y colectiva y las metas de la agenda internacionalmente pactada en Naciones Unidas), en una difícil integración entre evaluaciones de proceso (con criterios pertinentes de eficiencia y gobernanza compartida) y evaluaciones de resultados (con criterios pertinentes de eficacia, impacto y sostenibilidad) (DOMÍNGUEZ, 2018).

De acuerdo a la teoría estructural de los cambios de régimen internacional, a medida que las relaciones de poder agregadas cambian también lo hacen los regímenes internacionales, de manera que cuando el poder total en el sistema internacional se dispersa (concentra), los regímenes internacionales se desmoronan (y el nuevo hegemon se desarrolla) (KEOHANE, NYE, 2011). Ello indica que, ante la crisis hegemónica de EEUU (SUBRAMANIAN, 2011; McCOY, 2017) y el imparable ascenso de China como la nueva potencia reguladora de la economía global (SPENCE, 2017), estamos a las puertas de una transformación estructural en términos de las relaciones y límites competenciales entre diferentes organizaciones internacionales y nacionales, de la propia definición y objetivos del desarrollo, y de las estructuras de gobernanza de este campo de las relaciones internacionales (FEJERSKOV, 2016), en definitiva, ante un de cambio del régimen internacional en toda regla.

Dicho cambio, del régimen del CAD por el del régimen de CSS, tendrá lugar tras un período transitorio (y probablemente más breve de lo que muchos piensan) que podría denominarse *multilateralismo competitivo* (STUENKEL, 2017). Entonces se podrá discutir si este nuevo régimen liderado por China tiene el carácter de CSS que a fecha de 2016 transparentan los casi 100.000\$ millones de fondos de desarrollo puestos a disposición de los países del Sur por China, de acuerdo a un esquema regional articulado a sus diálogos estratégicos, con la novedad de los dos fondos multilaterales, el Fondo Climático Sur-Sur, por valor de 3.200\$ millones, y el Fondo de Cooperación Sur-Sur para la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, dotado con 2.000\$ millones (KAMAL; GALLAGHER, 2016). Y la razón de tal cuestionamiento es que China perderá la condición de país de ingreso medio-alto (se graduará en desarrollo convirtiéndose en un país desarrollado, según





la terminología de los arquitectos del régimen internacional de la ayuda) no más allá de 2022 (LIN, 2017). Aunque para entonces todo el aparato conceptual y las métricas del CAD y del Banco Mundial con las que los países desarrollados han ejercido su hegemonía intelectual (GOSOVIC, 2000) probablemente será sometido a revisión de acuerdo a los principios y los intereses de China, y subsidiariamente a los de los demás BRICS y los países en desarrollo, recuperando, así, parte del tiempo perdido y de los contenidos de la agenda del NOEI.

Referencias

- AMIN, Samir. The world without Bandung, or for a polycentric system with no hegemony. *Inter-Asia Cultural Studies*, vol. 17, n. 1, 2016, p. 7-11.
- ANÓNIMO. Proposiciones para un nuevo orden económico internacional. Documento Provisional del Grupo Especial de Trabajo del Foro del Tercer Mundo. *Nueva Sociedad*, n. 21, 1975, p. 75-85.
- ARNER, Douglas W.; SOARES, Andre. *A Globalized Renminbi. Will It Reshape Latin America?* Washington: Atlantic Council, Adrienne Arsht Latin American Center, 2016.
- ASEAN. Overview of ASEAN-China Dialogue Relations. *ASEAN Secretariat Information Paper*, 2017.
- ASSIE-LUMUMBA, N'Dri Therese. Behind and beyond Bandung: historical and forward-looking reflections on south-south cooperation. *Bandung: Journal of the Global South*, vol. 2, n. 11, 2015, p. 1-11.
- AVENDANO, Rolando; MELGUIZO, Angel; MINER, Sean. *Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications*. Atlantic Council, Adrienne Arsht Latin American Center, Washington, 2017.
- BARAN, Paul A. *La economía política del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, 1975 (sobre la segunda edición en inglés de 1962).
- BARBÉ, Esther. Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 17, 1989, p. 55-67.
- BELL, Daniel A. *The China Model. Political Meritocracy and the Limits of Democracy*. New Jersey: Princeton University Press, 2015.
- BODENHEIMER, Susanne. Dependency and Imperialism. *NACLA Report on the Americas*, vol. 4, n. 3, 1970, p. 18-27.
- BERNAL-MEZA, Raúl. China and Latin America Relations: The Win-Win Rhetoric. *Journal of China International Relations*, Special Issue, 2016, p. 27-43.
- BESHARATI, Neissan. New development finance should be TOSSD out of the window. *SAIIA Policy Insights*, n. 45, 2017.





- BORRÀS, J. Wang Huning, el intelectual más poderoso de China. 2018. Disponible em: < <https://www.esglobal.org/wang-huning-intelectual-mas-poderoso-china/> > . Acceso em: 16 de março de 2018.
- BOYOU, Wen. China, India and the New International Order. *China Report*, vol. 29, n. 3, 1993, p. 285-298.
- BURROWS, Mathiew J.; BOHL, David K.; MOYER, Jonathan D. *Our World Transformed. Geopolitical Shocks and Risks*. Washington: Atlantic Council y Frederick S. Pardee Center for International Futures, 2017.
- BYRES, Terence J. The White's Man Burden in a Neocolonial Setting. en BYRES, Terence J. (ed.), *Foreign Resources and Economic Development. A Symposium of the Report of the Pearson Commission*, Londres: Frank Cass, 1972, p. 77-116.
- CALLAHAN, William A. China's "Asia Dream": The Belt Road Initiative and the new regional order. *Asian Journal of Comparative Politics*, vol. 1, n. 3, 2016, p. 226-243.
- CAREY, R.; XIAOYUN, L. China's Comprehensive Strategic and Cooperative Partnership with Africa. *IDS Policy Briefing*, n. 111, 2016.
- CHAKRABARTI, Milindo. Development Compact – The Cornerstone of India's Development Cooperation: An "Externalities" Perspective. *Forum for Indian Cooperation Policy Brief*, n. 8, 2016.
- CHAKRABARTI, Milindo. Global South rhetoric in India's policy projection. *Third World Quarterly*, vol. 38, n. 8, 2017, p. 1909-1920.
- CHATURVEDI, Sachin. The Development Compact: A Theoretical Construct for South-South Cooperation. *RIS Discussion Paper*, n. 203, 2016.
- CHATURVEDI, Sachin; CHAKRABARTI, Milindo; SHIVA, Hemant. TOSSD: Southernisation of ODA. *Forum for Indian Cooperation Policy Brief*, n. 9, 2016.
- CHATURVEDI, Sachin; MOHANTY, S.K. Indian Development Cooperation: A Theoretical and Institutional Framework. *Forum for Indian Cooperation Policy Brief*, n. 7, 2016.
- CHIN, Helen; HE, Winnie. *The Belt and Road Initiative: 65 Countries and Beyond*. Hong Kong: Fung Business Intelligence Center, 2016.
- CONNELLY, Marisella. China: de la diplomacia revolucionaria a la diplomacia de paz y desarrollo. *Estudios de Asia y África*, vol. 26, n. 2, 1991, p. 296-314.
- CORNEJO, Romer. Confucianismo y desarrollo económico. *Estudios de Asia y África*, vol. 32, n. 3, 1997, p. 519-538.
- COSTA, Karin; XIAOJING, Mao; SHUAI, Yao. *Mix and Match? How Countries Deliver Development Cooperation and Lessons for China*. UNDP y Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, 2016.
- DASGUPTA, Chandrasekhar. Brief History of Panchsheel. *Economic and Political Weekly*, vol. 51, n. 1, 2016, p. 26-31.





- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, vol. 48 n. 2, 1983, p. 147-160.
- DIRMOSE, Dietmar. La Gran Marcha china hacia el oeste. El megaproyecto de la nueva Ruta de la Seda. *Nueva Sociedad*, n. 270, 2017, p. 27-38.
- DOMÍNGUEZ, Rafael. Más allá de la ayuda: una nueva métrica de la AOD post-2015. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n. 47, 2013, p. 31-45.
- DOMÍNGUEZ, Rafael. Perspectivas de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible después de 2015. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 1, n. 2, 2014, p. 5-32.
- DOMÍNGUEZ, Rafael. En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe. *Estudos Internacionais: Revista Relações Internacionais*, vol. 4, n. 2, 2016a, p. 57-77.
- DOMÍNGUEZ, Rafael. Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la Cooperación Sur-Sur. *Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo*, vol. 5, n. 1, 2016b, p. 62-86.
- DOMÍNGUEZ, Rafael. La Alianza para el Progreso. Aportes para una teoría crítica de la cooperación. En DOMÍNGUEZ, Rafael; RODRÍGUEZ ALBOR, Gustavo (eds.), *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica*. Barranquilla: Editorial Uniautónoma, 2017a, p. 105-161.
- DOMÍNGUEZ, Rafael. La Princesa y el Dragón: Cooperación China en América Latina y el Caribe. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 4, n. 2, 2017b, p. 3-27.
- DOMÍNGUEZ, Rafael. Avances sobre el monitoreo y la evaluación en la Cooperación Sur-Sur como nuevo régimen internacional. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, vol. 2, n. 2, 2018, p. 48-108.
- DOMÍNGUEZ, Rafael; TEZANOS, Sergio. Donaciones y créditos concesionales: impacto en el desarrollo. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 29, 2012, p. 119-154.
- ENFU, Chen; XIAOQUIN, Ding. A Theory of China's "Miracle". Eight Principles of Contemporary Chinese Political Economy. *Monthly Review*, vol. 68, n. 8, 2017. Disponible em: <<https://monthlyreview.org/2017/01/01/a-theory-of-chinas-miracle/>> . Acesso em: 20 de octubre de 2017.
- EYBEN, Rosalind. Struggles in Paris: The DAC and the Purposes of Development Aid. *European Journal of Development Research*, vol. 25, n. 1, 2013, p. 78-9.
- FARRELL, Henry; NEWMANN, Abraham. The new interdependence approach: theoretical development and empirical demonstration. *Review of International Political Economy*, vol. 23, n. 5, 2016, p. 713-736.
- FEJERSKOV, Adam Moe. Understanding the nature of change: how institutional perspectives can inform contemporary studies of development. *Third World Quarterly*, vol. 37, n. 12, 2016, p. 2156-2175.





- FIDC/RIS/NeST. South-South Cooperation. Mapping New Frontiers, 2016. Disponível em: < http://ris.org.in/sites/default/files/pdf/SSC-12%20Page%20Brochure_2.pdf > . Acesso em: 20 de outubro de 2017.
- FRENKEL, Alejandro. Los BRICS y el multilateralismo expansivo chino. *Nueva Sociedad*, septiembre 2017. Disponível em: < <http://nuso.org/articulo/los-brics-y-el-multilateralismo-expansivo-chino/> > . Acesso em: 20 de octubre de 2017.
- FUES, Thomas. Is the romance of South-South cooperation coming to an end?. *The Current Column*, German Development Institute, 11 de septiembre de 2017.
- GILLESPIE, Patrick. 11 countries sign TPP trade pact without the United States. 2018. Disponível em: < <http://money.cnn.com/2018/03/08/news/economy/tpp-trump-tariffs/index.html> > . Acesso em: 16 de março de 2018.
- GOSOVIC, Branislav. Global Intellectual Hegemony and the International Development Agenda. *International Social Science Journal*, vol. 52, n. 166, 2000, p. 447-456.
- GOSOVIC, Branislav. The resurgence of South-South cooperation. *Third World Quarterly*, vol. 37, n. 4, 2016, p. 733-743.
- GUERRERO, Dorothy. Chinese Investment in Europe in the Age of Brexit and Trump. *TNI Working Papers*, 2017.
- HARRIS, Richard L.; ARIAS, Amando A. China's South-South Cooperation with Latin America and the Caribbean. *Journal of Development Societies*, vol. 32, n. 4, 2016, p. 508-556.
- HENDERSON, Jeffrey; APPELBAUM, Richar P.; HO, Suet Y. Globalization with Chinese Characteristics. Externalization, Dynamics and Transformations. *Development and Change*, vol. 44, n. 6, 2013, p. 1221-1253.
- HICKEL, Jason. The Death of International Development. *Global Policy Journal*, 2015. Disponível em: < <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/18/03/2015/death-international-development.dilemma-aid-reverse-how-poor-countries-develop-rich-countries> > . Acesso em: 20 de outubro de 2017.
- HUTTON, Nicholas. The OEEC and the OECD : A Comparative Study. *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 3, 1974, n. 3, p. 234-251.
- IFA. *Summit Declarations of Non-Aligned Movement (1961-2009)*. Kathmandu: Institute of Foreign Affairs, 2011.
- KAMAL, Rohini; GALLAGHER, Kevin P. China goes global with development Banks. *Bretton Woods Project*, abril 2016.
- KARATASLI, Sahan S.; KUMRAL, Sefika. Territorial Contradictions of the Rise of China. Geopolitics, Nationalism and Hegemony in Comparative-Historial Perspective. *Journal of World-Systems Research*, vol. 23, n. 1, 2017, p. 5-35.
- KATZ, Claudio. Belicismo, globalismo y autoritarismo. *La Haine*, 2017. Disponível em: < <https://www.lahaine.org/mundo.php/belicismo-globalismo-y-autoritarismo> > . Acesso em: 20 de outubro de 2017.





- KELLOG, P. Geographies of capital accumulation: tracing the emergence of multi-polarity, 1980-2014. *Research in Political Economy*, n. 30, 2015, p. 259-294.
- KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy. *Faculty Research Working Paper J.F. Kennedy Harvard School of Government*, n. 01-004, 2001.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. Boston: Longman, Fourth Edition, 2011.
- KOVRIG, Michel. Las idas y venidas de la Ruta de la Seda. *Política Exterior*, 19 de octubre de 2017. Disponível em: <<http://www.politicaexterior.com/actualidad/las-idas-y-venidas-de-la-ruta-de-la-seda/>> . Acesso em: 20 de outubro de 2017.
- KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables. *International Organization*, vol. 36, n. 2, 1982, p. 185-205.
- LI, Xing. The Expansion of China's Global Hegemonic Strategy: Implications for Latin America. *Journal of China International Relations*, Special Issue, 2016, p. 1-26.
- LIN, Justin Yifu. *New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington: The World Bank, 2012.
- LIN, Justin Yifu. China's economic development and cultural renaissance in the multipolar growth world of the twenty-first century. *China Economic Journal*, vol. 6, n. 1, 2013, p. 1-11.
- LIN, Justin Yifu. The rise of China and its implications for economics and other developing countries. *Area Development and Policy*, vol. 2, n. 2, 2017, p. 109-119.
- LIN, Justin Yifu; WANG, Yan. China-Africa co-operation in structural transformation: Ideas, opportunities and finances. *WIDER Working Paper*, n. 46, 2014.
- LIN, Justin Yifu; WANG, Yan. China's Contribution to Development Cooperation: Ideas Opportunities and Finances. *FERDI Working Paper*, n. 119, 2015.
- LIN, Justin Yifu; WANG, Yan. *Going Beyond Aid. Development Cooperation for Structural Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- LIM, Alvin C.H. China's "Belt and Road" and Southeast Asia: Challenges and Prospects. *Jati. Journal of Southeast Asian Studies*, vol. 20, n. 1, 2015, p. 3-15.
- LU, Xiaodong; LI, Ronglin. South-South cooperation: is there a foundation in trade? *Journal of Chinese Economic and Foreign Trade Studies*, vol. 3, n. 3, 2010, p. 231-234.
- LUIJKX, Willem; BENN, Julia. Emerging providers' international co-operation for development. *OECD Development Co-operation Working Paper*, n. 33, 2017.
- MAGALHÃES, Diego Trindade d'Ávila, The globaliser dragon: how is China changing economic globalisation? *Third World Quarterly*, Early view, DOI: 10.1080/01436597.2018.1432352, 2018, p. 1-23.





- McCOY, Alfred W. *In the Shadows of the American Century. The Rise and Decline of US Global Power*, Chicago: Dispatch Books, 2017.
- MEDINA, Romeo. Reunión Sur-Sur Beijing 1983. *Estudios de Asia y África*, vol. 18, n. 4, 1983, p. 672-684.
- MELO, Hector; YOST, Israel. Funding the Empire. US Foreign Aid-Part 1. *NACLA Report on the Americas*, vol. 4, n. 2, 1970a, p. 1-13.
- MELO, Hector; YOST, Israel. Funding the Empire. US Foreign Aid-Part 2 The Multinational Strategy. *NACLA Report on the Americas*, vol. 4, n. 3, 1970b, p. 1-17.
- MINGH, Shi. Rusia y China: ¿aliados-rivales? Geopolítica de los acuerdos por el gas. *Nueva Sociedad*, n. 253, 2014, p. 177-186.
- MISHRA, Pankaj. The Rise of China and the Fall of the “Free Trade” Myth. *The New York Times Magazine*. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/02/07/magazine/the-rise-of-china-and-the-fall-of-the-free-trade-myth.html>>. Acesso em: 16 de março de 2018.
- MONCADA, Mariola. Visión del mundo exterior de las cuatro generaciones de líderes políticos de la República Popular China: Evolución histórica y conceptual. *Documentos CIDOB Asia*, n. 27, 2011.
- MORGENTHAU, Hans. The United Nations and China. *International Studies*, vol. 10, n. 1-2, 1968, p. 23-34.
- MOURON, Fernando; URDINEZ, Francisco; SCHENONI, Luis. Sin espacio para todos: China y la competencia por el Sur. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n. 114, 2016, p. 17-39.
- MUKHERJEE, Aditya. Da globalização colonial à globalização pós-colonial: o não alinhamento e Cooperação Su-Sul. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 1, n. 2, 2012, p. 265-288.
- NKRUMAH, Kwame. *Neo-colonialism. The Last Stage of Imperialism*. New York: International Publishers, 1966.
- OECD-DAC. *Inside the DAC. A Guide to the OECD Development Assistance Committee*. París: OCDE, 2010.
- OECD-DAC. *The DAC Network on Development Evaluation – 30 years of strengthening learning in development*. París: OCDE, 2013.
- PARK, Jinman. Is the Chinese Government’s Increase in Development Co-operation with Africa the Revival of Sinocentrism? *Geopolitics*, vol. 20, n. 3, 2016, p. 626-644.
- PEREIRA, Analúcia D.; MEDEIROS, Klei. A emergência da periferia no sistema mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978). *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 4, n. 7, 2015, p. 119-138.
- POGGETTI, Lucrezia. China’s Charm Offensive in Eastern Europe Challenges EU Cohesion. 2017. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2017/11/chinas-charm-offensive-in-eastern-europe-challenges-eu-cohesion/>>. Acesso: 20 de novembro de 2017.





- POZNANSKI, Kazimierz. Confucian economics: how is Chinese thinking different? *China Economic Journal*, vol. 10, n. 3, 2017, p. 362-384.
- RIS. *South-South Cooperation 2016: Conference Proceedings*. New Delhi, Research and Information System for Developing Countries (RIS), 2016a.
- RIS. Resurging South. Stylized Facts, 2016b. Disponível em <<http://ris.org.in/pdf/FINAL%20SSC%20POLICY%20BRIEF%20for%20printer.pdf>>. Acesso em: 20 de octubre de 2017.
- ROCH, Eugenio A. China: la política de cooperación con el Tercer Mundo. *Estudios de Asia y África*, vol. 14, n. 3, 1980, p. 515-571.
- SANTILLÁN, Gustavo. El Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional: bases de formulación, dimensión interna y diálogo sinonorteamericano. *Relaciones Internacionales*, n. 53, 2017, p. 191-205.
- SCOTT, Simon. The accidental birth of “official development assistance”. *OECD Development Co-operation Working Paper*, n. 24, 2015.
- SCOTT, Simon. The gran element method of measuring the concessionality of loans and debt relief. *OECD Development Center Working Paper*, n. 339, 2017.
- SEN, Sunanda. The BRICS Initiatives Towards a New Financial Architecture: An Assessment with Some Proposals. *RIS Discussion Paper*, n. 205, 2016.
- SESHADRI, V.S. Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement: Need for a Strategy. *RIS Discussion Paper*, n. 209, 2017.
- SINGH, Zorawar D. Limited Geopolitical Accommodation Benefits for India-China Relations. *Economic and Political Weekly*, vol. 51, n. 53, 2016, p. 10-12.
- SINGH, Zorawar D. Locating the Belt and Road in China’s Broader Policy Shifts. *Economic and Political Weekly*, vol. 52, n. 25/26, 2017a, p. 10-13.
- SINGH, Zorawar D. India and China. A Stubborn Relationship. *Economic and Political Weekly*, vol. 52, n. 39, 2017b, p. 10-11.
- SOGGE, David. Sistema de ayuda extranjera: ¿régimen o vehículo hegemónico? *Relaciones Internacionales*, n. 12, 2009, p. 11-31.
- SOGGE, David. Los donantes se ayudan a sí mismos. *Cuadernos 2015 y más*, n. 6, 2015.
- SOLÍS, Mireya. The new geopolitics of trade in Asia. 2017. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/11/15/the-new-geopolitics-of-trade-in-asia/>>. Acesso: 20 de novembro de 2017.
- SOUTO, Mariana. Los regímenes internacionales en tiempos de globalización. *Revista Sociedad Global*, vol. 3, n. 1, 2009, p. 31-42.
- SPENCE, Michel. La nueva potencia reguladora de la economía global. 2017. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/china-in-the-global-economy-by-michael-spence-2017-08/spanish?barrier=accessreg>>. Acesso em: 20 de octubre de 2017.





- STEINBERG, Federico. Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 18, 2008, p. 149-176.
- STUENKEL, Oliver. New Development Banks as horizontal international bypasses: Towards a parallel order? *American Journal of International Law*, vol. 111, 2017, p. 236-240.
- SUBRAMANIAN, Arvind. *Eclipse: Living in the Shadow of China's Economic Dominance*. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2011.
- TERRILL, Ross et al. *Xi Jinping's China Renaissance. Historical Mission and Great Power Strategy*. New York: CN Times Books, 2016.
- TIEZZI, Shannon. The New Silk Road: China's Marshall Plan?, 2014. Disponível em: < <http://thediplomat.com/2014/11/the-new-silk-road-chinas-marshall-plan/> > . Acesso: 20 de outubro de 2017.
- TODD, Emmanuel. *Después del Imperio. Ensayo sobre la descomposición del sistema norteamericano*. Madrid: Foca, 2003.
- TOKATLIAN, Juan G.; PARDO, Rodrigo. La teoría de la interdependencia: ¿un paradigma alternativo al realismo? *Estudios Internacionales*, vol. 23, n. 91, 1990, p. 44-81.
- UNITED NATIONS. *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Fourth Session, Nairobi, 5-31 May 1976. Volume I Report and Annexes*. New York: United Nations, 1977.
- UNITED NATIONS. Arusha Programme for Collective Self-Reliance and Framework for Negotiations. En *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Fifth Session, Manila, 7 May-3 June 1979. Volume I Report and Annexes*. New York: United Nations, 1981, p. 127-177.
- WHEELER SNOW, Lois. China's Foreign Trade and Aid. *Journal of World Trade*, vol. 11, n. 2, 1977, p. 101-120.
- WONG, Erebus. et al. One Belt, One Road. China's Strategy for a New Global Financial Order. *Monthly Review*, vol. 68, n. 8, 2017. Disponível em < <https://monthlyreview.org/2017/01/01/one-belt-one-road/> > . Acesso: 20 de outubro de 2017.
- WORLD BANK. *Aid Architecture. An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*. Washington: World Bank, 2008.
- XIAOPING, Deng. I Establishing a New International Order on the Five Principles of Peaceful Coexistence. *China Report*, vol. 30, n. 2, 1994, p. 267-269.
- XIAOYU, Pu. Controversial Identity of a Rising China. *Chinese Journal of International Politics*, vol. 10, n. 2, 2017, p. 131-149.
- XINHUA. Xi Jinping and his era. 2017. Disponível em: < http://news.xinhuanet.com/english/2017-11/17/c_136758372.htm > . Acesso: 20 de novembro de 2017.
- XUETONG, Yan. La competición entre China y Estados Unidos por el liderazgo mundial. *Documentos CIDOB Asia*, n. 28, 2013.





- XUETONG, Yan. From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. *Chinese Journal of International Politics*, vol. 7, n. 2, 2014, p. 153-184.
- XUETONG, Yan. Political Leadership and Power Redistribution. *Chinese Journal of International Politics*, vol. 9, n. 1, 2016, p. 1-26.
- XUETONG, Yan. Chinese Values vs. Liberalism: What Ideology Will Shape the International Normative Order? *Chinese Journal of International Politics*, vol. 11, n. 1, 2018, p. 1-22.
- YAHUDA, Michael. The Chinese View of a New World Order. *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 7, n. 1, 1970, p. 1-19.
- YAQING, Qin. Cultura y pensamiento global: una teoría china de las relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 100, 2012, p. 67-90.
- YAQING, Qin. Continuity through Change: Background Knowledge and China's International Strategy. *Chinese Journal of International Politics*, vol. 7, n. 3, 2014, p. 285-314.
- ZHENGQUING, Yuan; ZHIYONG, Li; XIAOFEI, Zhufu. China and the Remolding of International Human Rights Norms. *Social Sciences in China*, vol. 38, n. 3, 2017, p. 25-46.
- ZHANG, Denghua; SMITH, Graeme. China's foreign aid system: structure, agencies, and identities. *Third World Quarterly*, vol. 38, n. 10, 2017, p. 2330-2346.
- ZHISHANG, Chen. Rethinking on China's human rights ideology. *International Critical Thought*, vol. 1, n. 4, 2011, p. 408-415.

Páginas web

- AIIB (Asian Infrastructure Investment Bank). 2018. < <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html> > .
- Economy Watch. 1980. < http://www.economywatch.com/economic-statistics/economic-indicators/GDP_PPP_US_Dollars/1980/ > , 1980.
- Economy Watch. 2017. < http://www.economywatch.com/economic-statistics/economic-indicators/GDP_PPP_US_Dollars/2017/ > .





Da Indiferença ao Engajamento: a participação da China em operações de paz das Nações Unidas¹

From Indifference to Engagement: China's participation in United Nations peace operations

DOI: 10.21530/ci.v13n1.2018.724

Renan Holanda Montenegro²

Resumo

A China ingressa na Organização das Nações Unidas (ONU) em 1971, mas mantém uma postura de distanciamento e desconfiança praticamente durante toda primeira década como membro oficial. Hoje, os chineses estão entre os principais contribuidores de pessoal para as operações de paz, enviando desde equipes de apoio a batalhões de infantaria, sendo o membro mais ativo nesse sentido entre aqueles com assento permanente no Conselho de Segurança. O que explica tal mudança de comportamento? Quais fatores determinam a participação da China em missões de paz? O objetivo central do presente artigo é apresentar um panorama da literatura sobre o assunto, tendo em conta a variada gama de fatores causais identificados e a possibilidade de agrupá-los em categorias explicativas mais amplas. A metodologia utilizada ainda lança mão de ferramentas de estatística descritiva. Com esse empreendimento, espera-se prestar uma contribuição para os estudos sobre política externa chinesa em geral, com foco específico nas relações China-ONU e no engajamento de Pequim nas operações de paz.

Palavras-chave: China; Organização das Nações Unidas; Operações de Paz; Teoria das Relações Internacionais.

1 Versões preliminares deste trabalho foram apresentadas no 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, em Montevideu, e no 1º Seminário Nordestino de Estudos da Ásia, no Recife.

2 Doutorando em Ciência Política (UFPE), Pesquisador Associado do Instituto de Estudos da Ásia (UFPE) e professor da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Mestre em Relações Internacionais (UERJ).
Contato: renanholanda@bol.com.br.

Artigo submetido em 29/11/2017 e aprovado em 12/03/2018.





Abstract

China joins the United Nations (UN) in 1971, but maintains a position of detachment and mistrust throughout the first decade as an official member. Nowadays, the Chinese are among the major contributors of personnel for peace operations, ranging from support equipment to infantry battalions, being the most active member in that sense among those with permanent seat on the Security Council. What explains this behavioral change? What factors determine China's participation in these missions? The main objective of this paper is to present an overview of the literature on the subject, taking into account the wide range of causal factors identified and the possibility of grouping it in broader explanatory categories. The methodology also applies descriptive statistics tools. With this enterprise, the article intends to contribute to the studies on Chinese foreign policy in general, with a specific focus on China-UN relations and on engagement of Beijing in peace operations.

Keywords: China; United Nations; Peace Operations; International Relations Theory.

Introdução

Membro oficial da Organização das Nações Unidas (ONU) desde 1971, a República Popular da China inicialmente demonstrou um comportamento com relação à instituição pautado pelo distanciamento e até pela desconfiança, mesmo tendo algum poder de ingerência como membro permanente do Conselho de Segurança. Entretanto, tal postura se alterou radicalmente com o passar do tempo. Nesse artigo, analisa-se essa inflexão comportamental com base na atuação chinesa nas operações de paz (*peacekeeping operations*).

Na primeira década integrando oficialmente a ONU, os chineses tiveram uma postura tanto de indiferença quanto de oposição à criação e continuação dessas operações. Somente nos anos de 1980 é que o país começa a demonstrar uma atitude de maior suporte, seja pagando sua contribuição anual ou votando a favor de algumas resoluções. A primeira contribuição do país para essas missões, ainda que tímida, só veio a acontecer em 1990.

Desde então, o envio de pessoal tem crescido e se diversificado, indo desde observadores e equipes de apoio até batalhões de infantaria. Mais recentemente, o presidente Xi Jinping anunciou a doação de US\$ 1 bilhão para o fundo de paz e desenvolvimento das Nações Unidas e a criação de uma força permanente de 8 mil homens para as missões de paz. Em 2016, a capital Pequim sediou o primeiro curso de capacitação voltado para soldados que atuam em missões de paz, uma iniciativa feita através de parceria entre o governo chinês e a ONU.





Essa nova postura diante do multilateralismo onusiano também fez com que a China se transformasse no segundo maior financiador das referidas operações, a contribuir com 10% do orçamento total até 2018, atrás apenas dos Estados Unidos (NEW YORK TIMES, 2015; DIÁRIO DO POVO ONLINE, 2016; CRI, 2016). Dada essa clara mudança de postura da China quanto ao sistema ONU em geral, e aos arranjos multilaterais de segurança em particular, cabe a pergunta que dá partida ao presente trabalho: quais fatores explicam a participação da China nas operações de paz das Nações Unidas?

De acordo com Shambaugh (2013), a contribuição da China nas operações de paz da ONU constitui o que talvez seja o traço mais notável do engajamento do país em termos de segurança internacional. Apesar disso, em geral, a maior parte dos trabalhos realizados sobre o tema consiste em narrativas de cunho histórico que se limitam a examinar a evolução da participação chinesa como um *peacekeeping state*.

No presente artigo, o objetivo central é promover um levantamento dos principais fatores trabalhados pela literatura como relevantes para compreender a participação chinesa nas operações de paz, levando em conta, sobretudo, a variedade das causalidades identificadas e, adicionalmente, a possibilidade de agrupá-las em categorias explicativas mais amplas. A metodologia utilizada também lança mão de técnicas de estatística descritiva, que buscam ilustrar a evolução do envolvimento chinês nas missões de paz, bem como os países e regiões que mais receberam soldados chineses.

Além da presente introdução, o texto ainda conta com outras três seções, excetuando a conclusão. Na próxima, destaca-se brevemente a evolução da participação chinesa nas missões de paz em perspectiva histórica. Em seguida, apresentamos dados quantitativos a respeito do assunto – o intervalo de análise se situa entre 1990 e 2015. Depois, são apresentadas as principais contribuições sobre o tema trazidas pela literatura. Nessa etapa, avalia-se de que forma a literatura incorpora aspectos explicativos complementares e/ou contraditórios. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

Breve histórico da participação chinesa nas operações de paz

Ao término de 2015, a China contribuía com um pessoal de 3.045 para dez das 18 operações de paz da ONU em andamento. Com isso, o país é o membro permanente do Conselho de Segurança que mais envia contribuições, posição





que ocupa desde março de 2004. No quadro geral de países, a China aparecia em 9º lugar, sendo – ao lado da Índia, 3º lugar – a única potência entre os principais contribuintes, figurando junto a Estados como Bangladesh (1º), Etiópia (2º), Paquistão (4º) e Ruanda (5º)³.

Quadro 1. Participação da China em operações de paz da ONU (dez/2015)

| Missão | Local | Contribuição |
|---------------------|-----------------------------|--------------|
| MINURSO | Saara Ocidental / África | 10 |
| MINUSMA | Mali / África | 402 |
| MONUSCO | Rep. Dem. do Congo / África | 232 |
| UNAMID | Darfur / África | 235 |
| UNFICYP | Chipre / Europa | 3 |
| UNIFIL | Líbano / Ásia | 418 |
| UNMIL | Libéria / África | 667 |
| UNMISS | Sudão do Sul / África | 1.068 |
| UNOCI | Costa do Marfim / África | 6 |
| UNTSO | Oriente Médio / Ásia | 4 |
| TOTAL: 3.045 | | |

Fonte: Elaboração própria com base em dados da ONU (peacekeeping.un.org).

Historicamente, o envolvimento da China nas referidas operações é dividido em fases pela literatura especializada (FRAVEL, 1996; HE, 2007; FUNG, 2015). Na primeira fase, que engloba os primeiros dez anos dentro do sistema ONU, a diplomacia de Pequim se opôs à criação e à continuação de todas as operações no período: três no total, todas referentes ao conflito árabe-israelense.

A discordância chinesa se expressou em três frentes: 1) não participação nas votações do Conselho de Segurança; 2) não pagamento das contribuições financeiras anuais às missões; e 3) não enviando tropas para as operações em andamento. Em termos gerais, a visão da China era de que as operações de paz representavam uma faceta do jogo protagonizado pelas grandes potências da época, constituindo apenas um pretexto para a intervenção dos Estados Unidos ou da União Soviética em assuntos de pequenos Estados.

3 Em 2016, o *status* da contribuição chinesa caiu consideravelmente, chegando a 2.630. Entretanto, esse decréscimo não será discutido aqui, haja vista que o intervalo temporal da presente análise se situa, como já mencionado anteriormente, entre 1990 e 2015. Dados disponíveis no portal peacekeeping.un.org.





A bem da verdade, nesse período a China demonstrava desconfiança, quando não repulsa, aos mais diversos tipos de organizações internacionais, fossem elas regionais ou multilaterais *stricto sensu*. Pode-se citar como exemplo o caso da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), fundada em 1967 e composta por dez Estados: Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnã. Apesar de serem vizinhos próximos, a China só reconheceu esse agrupamento de países em 1975, pois considerava a ASEAN um *locus* de disputa envolvendo questões ideológicas na esteira da Guerra Fria. O caso da ASEAN é emblemático pois mostra com clareza a postura reticente da China quanto ao ambiente internacional, inclusive com o seu próprio entorno geográfico

A segunda fase se inicia a partir de 1981, com uma atitude de maior suporte da China diante das operações. É nesse período que Pequim começa a votar a favor de várias resoluções no Conselho de Segurança e a pagar sua contribuição anual. Em abril de 1990, a China enviou o primeiro contingente de observadores para uma operação da ONU – a UNTSO (*United Nations Truce Supervision Organization*), no Oriente Médio. Dois fatores explicam essa mudança no comportamento chinês, um doméstico e outro externo: em primeiro lugar, as reformas liberais iniciadas no início dos anos 1970 por Deng Xiaoping; segundo, o ambiente internacional mais favorável.

Na terceira fase, a China envia pela primeira vez uma contribuição de unidades militares. A inflexão comportamental abrupta aconteceu entre 1992 e 1993, com o envio de tropas para a UNTAC (*United Nations Transitional Authority in Cambodia*), no vizinho Camboja. Foi o único episódio que envolveu uma contribuição desse tipo por parte dos chineses em toda a década. Nesse mesmo período, a China se absteve de autorizar o capítulo que autorizava as *non-consensual peace enforcement missions*, mantendo-se inativa diante do genocídio em Ruanda e do caos interno na Iugoslávia.

Esse comportamento se altera na quarta etapa da presente análise histórica, quando Pequim começa a demonstrar suporte às missões de *peace enforcement* e de administrações de transição no Timor-Leste. Nessa fase, a China também dá um salto no perfil das suas contribuições, enviando equipes altamente treinadas na área de logística, engenharia e medicina, todas essenciais para o suporte das missões no terreno – campos de atuação deficitários entre os Estados menos desenvolvidos que costumam contribuir ativamente junto às operações.

Na quinta e última fase, incluída apenas na análise de Fung (2015), a China modifica decisivamente o perfil de seu pessoal enviado, passando a contribuir





ativamente com tropas de combate. Tal inflexão representa a quebra mais importante em uma perspectiva evolutiva que começa da completa indiferença. Nesse contexto, foram enviadas forças de segurança para a missão da ONU no Mali (MINUSMA – *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*), em 2013, e pela primeira vez foi aprovado o envio de um batalhão completo de infantaria, em fins de 2014. O destino foi a UNMISS (*United Nations Mission in South Sudan*), no Sudão do Sul, que recebeu da China – além dos soldados de capacete azul – drones, mísseis antitanque e veículos de guerra blindados.

O primeiro comunicado oficial que a China estava formalmente considerando mudar seu perfil de contribuição, incluindo os recursos militares de ponta de lança, foi em julho de 2010, quando o ELP (Exército de Libertação Popular) notou que, para enviar tropas de infantaria para o exterior, os tomadores de decisão chineses “levariam em conta nossa política de defesa nacional, que é defensiva por natureza, a resposta da comunidade internacional, bem como a capacidade de nossas tropas”. A China enviou forças de segurança abrangentes para o Mali em 2013 e, em 2014, comprometeu um batalhão de tropas de combate no Sudão do Sul, com drones, mísseis antitanques e veículos blindados, sob um claro mandato de proteção civil. (FUNG, 2015, p. 6-7)⁴

Para efeito auxiliar na compreensão, a contextualização histórica descrita nas últimas linhas está sumarizada no quadro abaixo.

Quadro 2. As cinco fases do envolvimento chinês nas operações de paz

| | | |
|--------|---------------|--|
| Fase 1 | 1971-1980 | Distanciamento e oposição à criação e continuação das operações. |
| Fase 2 | 1981-1990 | Atitude de maior suporte, votando a favor de resoluções e pagando a contribuição anual. Envio do primeiro contingente de observadores. |
| Fase 3 | 1992-1998 | Envio da primeira contribuição de militares, para o Camboja. Abstenção quanto às missões de <i>peace enforcement</i> . |
| Fase 4 | 1999-2012 | Suporte às missões de <i>peace enforcement</i> e de transição no Timor-Leste. Envio de equipes de apoio altamente capacitadas. |
| Fase 5 | 2013-presente | Contribuições com tropas de combate e primeiro envio de um batalhão completo de infantaria, para o Sudão do Sul. |

Fonte: Elaboração própria com base em Fravel (1996), He (2007) e Fung (2015).

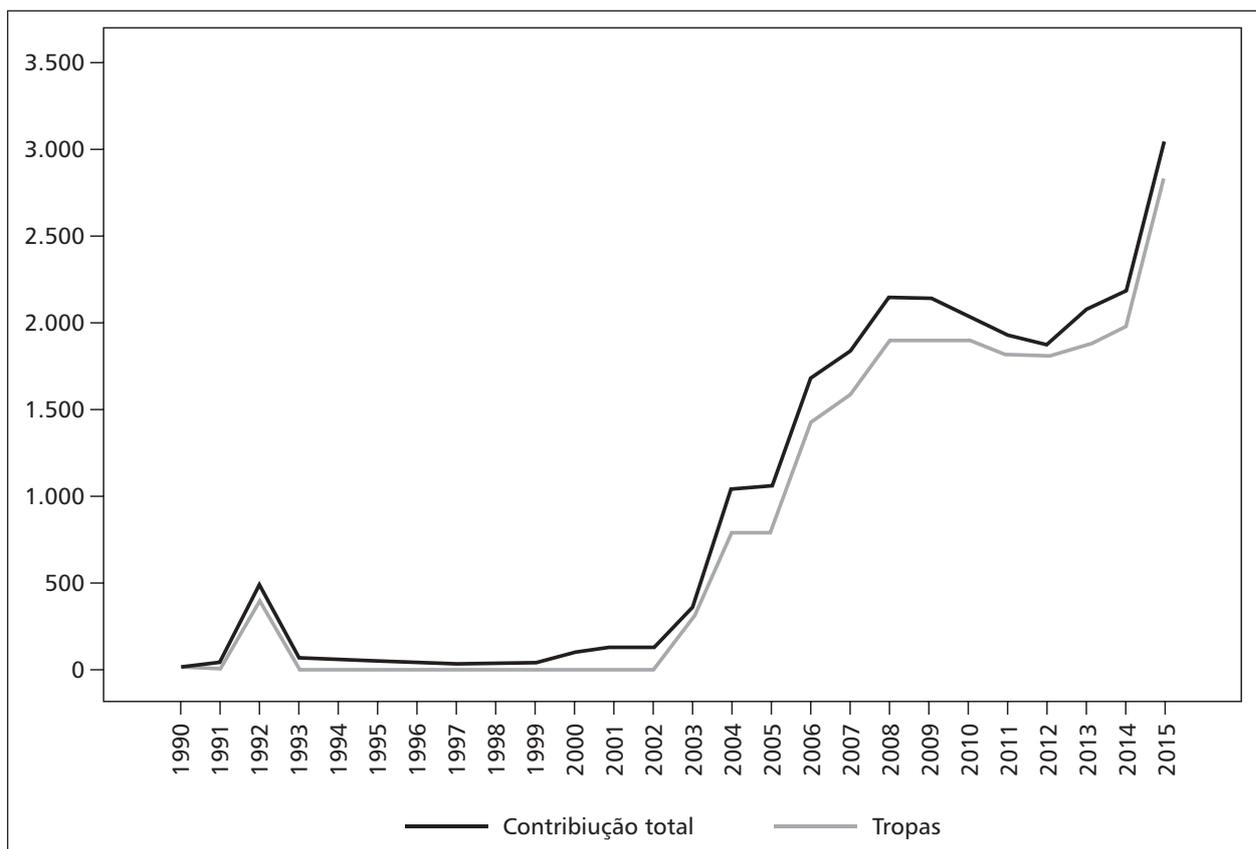
⁴ *The first official notice that China was formally considering changing its peacekeeping deployment profile, to include tip-of-the-spear military assets was in July 2010, when the PLA noted that in order to deploy infantry troops abroad, Chinese decision-makers would ‘take into account our national defense policy, which is defensive in nature, the international community’s response, as well as our troop’s capability’. China deployed comprehensive security forces to Mali in 2013, and in 2014, China committed a battalion of combat troops to South Sudan, complete with drones, anti-tank missiles, and armored carriers, under a clear civilian protection mandate.*



Análise quantitativa descritiva

Observando visualmente a evolução da contribuição chinesa para as operações de paz, pode-se ver claramente que há um salto abrupto a partir de 2002. Antes disso, a única descontinuidade no padrão das contribuições aprovadas por Pequim acontece em 1992, devido à missão no Camboja, quando a China salta de um pessoal de 44 para quase 500. Um ano depois, concluído o processo de transição no país vizinho, a contribuição chinesa retorna à casa das dezenas. Tal episódio pode ser interpretado como um indicativo de que a China lança mão do arcabouço institucional proporcionado pela ONU para legitimar sua atuação quando há interesses em jogo – os chineses apoiaram o Camboja durante a guerra civil.

Gráfico 1. Contribuição total e tropas enviadas pela China para as operações de paz



Fonte: Elaboração própria com base em dados da ONU (peacekeeping.un.org)

Adicionalmente, cabe a ressalva de que a quantidade de tropas enviadas pela China (linha cinza) segue o mesmo padrão das contribuições totais (linha preta)⁵,

⁵ As contribuições podem ser de militares (*uniformed personnel*) ou de civis (*civilian personnel*). No primeiro caso, a contribuição pode ser de tropas, polícia ou observadores. No segundo, há os civis locais e os civis internacionais.



geralmente de observadores e equipes técnicas (médicos, engenheiros etc.). Com exceção do Camboja, a China só volta a enviar tropas significativamente a partir de 2003⁶. Nesse ano, autoriza o envio de um quantitativo pessoal de 221 para as tropas da ONU na República Democrática do Congo (MONUC – *Mission de l’Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*) e de 68 para as tropas na Libéria (UNMIL – *United Nations Mission in Liberia*). Apesar de tais eventos representarem de alguma forma uma espécie de marco, os principais pontos de inflexão observados no gráfico 1 – novamente excluindo o caso do Camboja – acontecem a partir do ano seguinte.

De 2003 para 2004, a contribuição de pessoal salta de 358 para 1.036. Nesse mesmo período, a participação da China passa de sete para 12 operações (de um total de 17). O segundo momento onde se observa uma mudança mais ou menos abrupta acontece de 2005 para 2006: a contribuição sai de 1.059 para 1.666. No último momento da série temporal, mais uma inflexão considerável: a contribuição salta de 2.181 em 2014 para 3.045 no ano seguinte. Nesses dois últimos momentos, a quantidade de missões que a China participa não sofre mudanças de impacto.

Especificamente, dois países concentram grande parte das contribuições chinesas na fase final da série: Libéria e Sudão. Os conflitos nesse último acabaram por dar origem ao Sudão do Sul, que atualmente recebe a maior quantidade de tropas chinesas dentre todas as operações para as quais Pequim envia pessoal. A missão no Sudão (UNMIS – *United Nations Mission in Sudan*) foi aprovada pelo Conselho de Segurança no começo de 2005, ano em que a China enviou para aquele país um pessoal de 35, sendo apenas 8 destinados a tropas. Já no ano seguinte, os chineses aumentaram a contribuição à UNMIS para 469. Pequim manteve a contribuição em torno desse quantitativo, enquanto enviou mais de 500 para a missão na Libéria. Abaixo, as estatísticas descritivas das variáveis em questão.

6 Em 2001, enviou apenas um soldado para a MONUC, na República Democrática do Congo, tendo repetido a mesma quantidade no ano seguinte, quando também mandou um soldado para a UNIKOM (*United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission*), no Iraque-Kuwait. Ressalte-se que não foram militares de combate em nenhum dos casos.





Tabela 1. Estatísticas descritivas das contribuições totais e das tropas enviadas pela China⁷

| N1° | Mínimo | Máximo | Média | Desvio padrão |
|------------------|--------|--------|-------|---------------|
| Tropas 194 | 0 | 1051 | 109,4 | 189,49 |
| Contribuição 194 | 1 | 1068 | 126,6 | 196,12 |
| N° 194 | | | | |

Fonte: Elaboração própria com base em dados da ONU (peacekeeping.un.org).

Os pontos máximos observados nas duas variáveis foram registrados exatamente no último ano da série, na missão no Sudão do Sul (UNMISS). Apesar disso, é de se notar que a média geral da contribuição total e do envio de tropas segue relativamente baixa. O fato de a China ter permanecido com uma participação discreta nas operações por mais de dez anos certamente tem influência decisiva no resultado da média. Caso permaneça a tendência crescente de contribuições observada recentemente, não restam dúvidas de que a média crescerá – o que deve acontecer mesmo ocorrendo uma estabilização do quantitativo de pessoal enviado.

A concentração de grande parte das operações em solo africano é o gatilho para muitas das análises que atribuem apenas a fatores materiais a explicação do engajamento chinês nas operações de paz. Os dois gráficos abaixo revelam visualmente como a África lidera com folga o recebimento das contribuições da China⁸ – a exceção particular fica por conta do Líbano, 3º país no ranking das contribuições chinesas. As barras mais escuras indicam a contribuição total, enquanto as mais claras representam somente a quantidade de tropas.

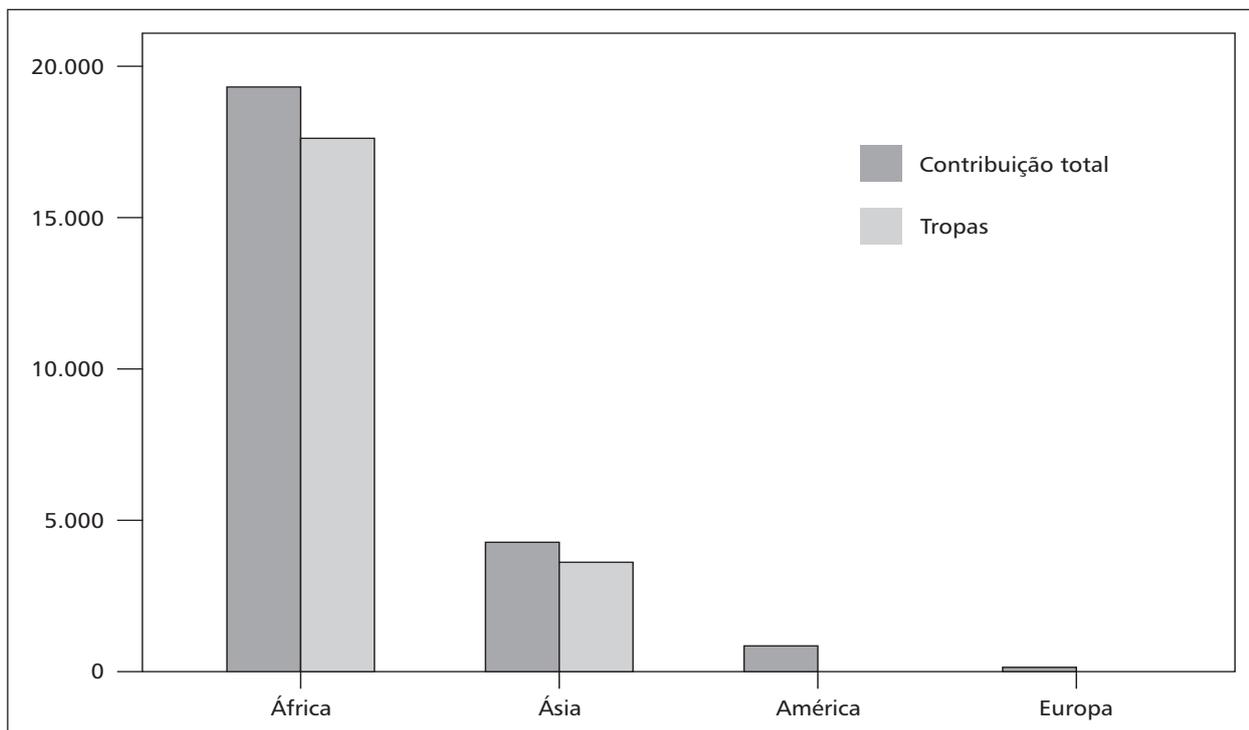
7 O 'N' representa o somatório de todas as missões que a China participou ano a ano. As missões que receberam contribuições chinesas em mais de um ano foram contadas mais de uma vez. Sendo assim, o 'N' constitui a quantidade total de observações da análise quantitativa aqui realizada.

8 A literatura nos campos da Ciência Política e das Relações Internacionais sobre as relações entre China e África tem se desenvolvido intensamente ao longo das últimas décadas, cobrindo uma diversidade de temas. Entre os mais abordados pela comunidade acadêmica, podemos citar: o histórico das relações políticas e diplomáticas (MITCHELL; McGIFFERT, 2007; VISENTINI, 2011); a institucionalização da parceria por meio do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) (VADELL et al., 2013; ANSHAN, 2007; MONTENEGRO; ALVES, 2016); a dinâmica econômica das relações, com especial ênfase à demanda chinesa por recursos energéticos e os vultosos investimentos diretos destinados aos países africanos (CARNEIRO LEÃO, 2009; PAUTASSO; OLIVEIRA, 2008; WANG, 2007).



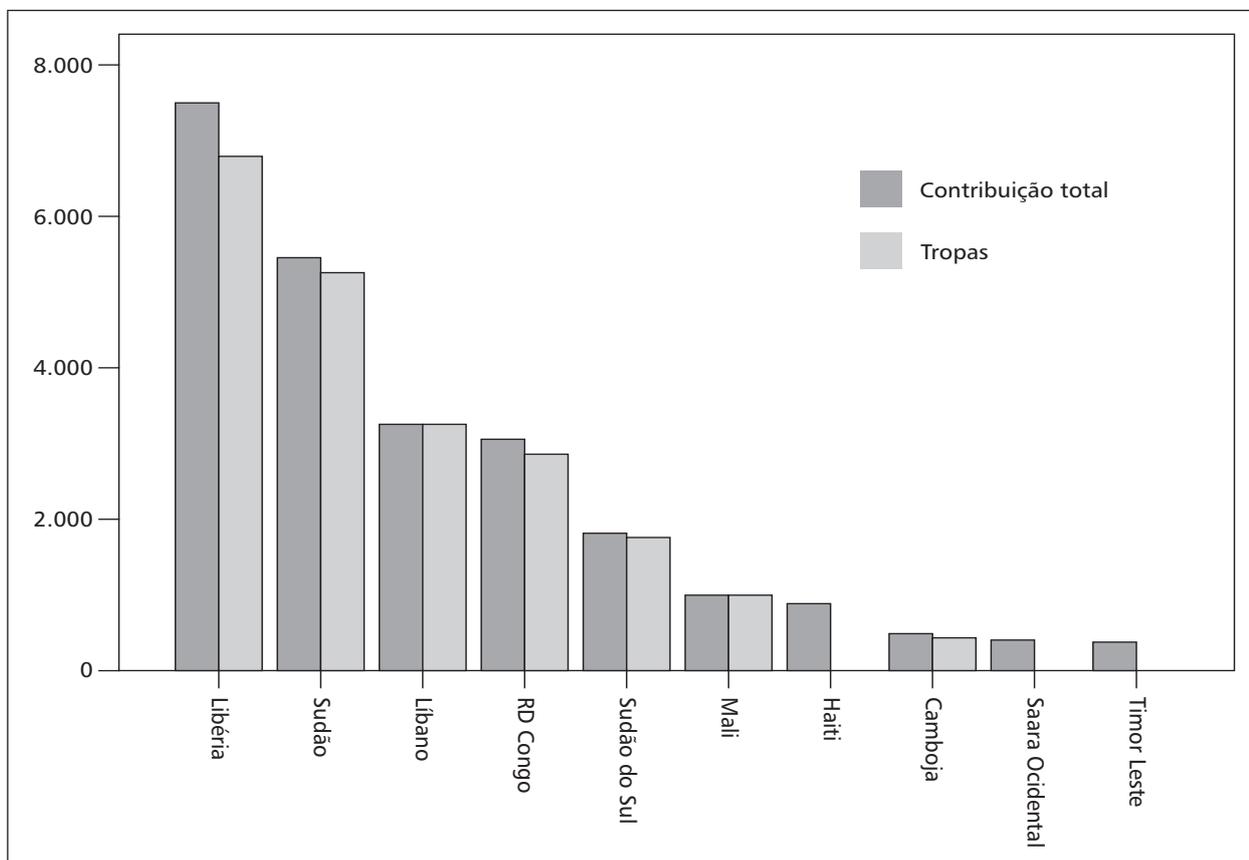


Gráfico 2. Contribuição da China para as operações de paz por continente



Fonte: Elaboração própria com base em dados da ONU (peacekeeping.un.org).

Gráfico 3. Contribuição da China para as operações de paz por país/região



Fonte: Elaboração própria com base em dados da ONU (peacekeeping.un.org).





A Libéria figura em primeiro lugar como país que mais recebe contribuições chinesas em termos de operações de paz. Essa liderança muito se deve ao fato de a Libéria já ter recebido uma missão da ONU nos anos de 1990 (UNOMIL – *United Nations Observer Mission in Liberia*), além de a missão atual (UNMIL) ter sido estabelecida ainda em 2003. A China contribuiu no primeiro caso e faz o mesmo com a UNMIL desde a criação da mesma. Pequim estabeleceu relações diplomáticas com a Libéria em 1977, tendo rompido anos depois devido ao fato de o País africano ter reconhecido Taiwan. As relações foram restabelecidas em 2003, quando a Libéria rompeu com Taiwan e voltou a reconhecer a China comunista.

Para se ter uma ideia da magnitude do imbróglio envolvendo a Libéria, a China lançou mão do arcabouço institucional da ONU para, de certa forma, barganhar seu reconhecimento diplomático e isolar Taiwan. Durante o regime comandado por Charles Taylor, a Libéria buscou manter relações com as duas Chinas. Taylor renunciou ao cargo em agosto de 2003, a operação de paz da ONU (UNMIL) foi estabelecida em setembro e em outubro os comunistas foram reconhecidos como a China única.

Quando o CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas) inicialmente concordou em estabelecer uma missão e enviar uma força de estabilização à Libéria após a queda do regime de Charles Taylor, a China apoiou apenas um mandato de três meses para a operação, embora pelo menos seis meses fossem necessários para a mobilização e a força de manutenção da paz. A China então persuadiu a ONU a intervir para garantir que o governo pós-Taylor reconheceria a China. Um mês após a resolução de setembro de 2003 do Conselho de Segurança da ONU (1509) autorizando por 12 meses a força de estabilização na Libéria, China e Libéria restabeleceram relações diplomáticas (em 11 de outubro de 2003). (MEDEIROS, 2009, p. 185)⁹

No Sudão e no Sudão do Sul, a despeito de não haver um contexto diplomático conturbado no que tange à “*One China Policy*”, a preocupação da China tem cunho econômico e estratégico, haja vista os grandes investimentos realizados em exploração de petróleo naquela região. Na imprensa ocidental, não é difícil encontrar relatos de que a principal motivação chinesa em enviar soldados para

9 *When the UNSC initially agreed to establish a mission and send a stabilization force to Liberia after the fall of Charles Taylor's regime, China supported only a three-month mandate for the operation even though at least six months were necessary for the initial mobilization and deployment of the peacekeeping force. China then persuaded the U.N. to intervene to ensure that the post-Taylor government would recognize China. A month after the September 2003 UNSC resolution (1509) authorizing for 12 months the stabilization force in Liberia, China and Liberia reestablished diplomatic relations (on October 11, 2003).*





a missão de paz no Sudão do Sul consiste em proteger seus campos de petróleo e os trabalhadores – chineses em sua imensa maioria – que neles atuam (WALL STREET JOURNAL, 2014).

Na Libéria, comentários nessa linha não existem ou são poucos, mas a China possui investimentos na exploração de minério de ferro, principal recurso natural daquele país. Na seção seguinte, discutimos em profundidade os principais fatores levantados pela literatura para explicar o engajamento chinês nas operações de paz da ONU, que vão de aspectos materiais a ideacionais.

Os determinantes do engajamento: uma síntese da literatura

A grande maioria da literatura que se propõe a investigar a participação chinesa em operações de paz da ONU lança mão de uma abordagem qualitativa. Dentro dessa perspectiva, muitas análises privilegiam o uso de narrativas históricas, seja para enfatizar a evolução da China como um *peacekeeping state*, seja para delinear os principais fatores envolvidos na decisão de enviar pessoal às missões. Grosso modo, as variáveis explicativas mais utilizadas pela literatura se identificam com três grandes correntes teóricas das Relações Internacionais: realismo, liberalismo e construtivismo¹⁰.

Os determinantes de viés realista são bastante utilizados na perspectiva do autointeresse e da maximização de poder, caso em que se encaixam os argumentos que definem a participação chinesa em termos de interesses materiais, geralmente econômicos e estratégicos. Explicações que se identificam com o liberalismo priorizam o papel das normas e instituições. Há ainda as variáveis que dizem respeito exclusivamente à identidade internacional chinesa, uma preocupação observada mais comumente nos debates construtivistas. Alguns trabalhos, cabe notar, desenvolvem um instrumental analítico que percorre mais de uma corrente teórica. Tendo em conta tal hibridismo, o presente artigo busca agrupar as causas levantadas pela literatura em categorias explicativas mais amplas, que busquem suplantar possíveis discordâncias no nível da teoria.

10 No âmbito teórico, tem sido ampla e difusa a aplicação de referenciais estritamente ocidentais, o que tem de certa forma enviesado as conclusões a respeito da política externa chinesa (ZHENG, 2010). A partir do trabalho seminal de Fairbank (1983), muitos pesquisadores começaram a incorporar aspectos do pensamento confucionista para desenvolver um *corpus* teórico mais adequado ao entendimento do comportamento internacional chinês. Esse debate tem se relevado profícuo não apenas no campo da análise da política externa chinesa, como também na área da teoria das relações internacionais (JOHNSTON, 1995; FENG, 2007; YAN, 2011).





Apesar de muitas explicações estarem centradas em aspectos materiais, um fator presente em praticamente todos os trabalhos sobre o tema incide sobre a questão da identidade: o fato de a China querer passar a imagem de um “poder responsável” (*responsible power*). Para Richardson (2011), expressões usadas recorrentemente pelo discurso oficial chinês – como *harmonious world*, *peaceful rise* e *responsible power*¹¹ – revelam um espelho de duas faces no que diz respeito ao papel do país nas operações de paz da ONU: por um lado, indica a preferência de como os chineses desejam ser percebidos; por outro, revela as preocupações sobre como os outros observam a China.

Nesse sentido, Pequim tem quatro benefícios ao portar-se como um poder responsável nas discussões sobre seus esforços de *peacekeeping*: 1) a adaptação do discurso sobre seu papel nas operações de paz, moldando percepções e expectativas sobre a atuação do país nesse regime, além de facilitar a transição para o *status* de grande potência com o mínimo de ruptura; 2) permite à China ter um esforço retórico de ganhar reconhecimento como uma grande potência legítima, mas nos seus próprios termos, mantendo também o *status* de “*non-Western, non-imperialist developing state*”; 3) o termo “poder responsável” habilita a China a renovar suas críticas à ordem existente de acordo com a evolução da percepção que tem da natureza do sistema; 4) por fim, o termo ainda faz com que a China possa se posicionar como um grande poder atípico, enfatizando o desenvolvimento pacífico e a intenção de não desestabilizar a política internacional em função de interesses próprios (RICHARDSON, 2011).

De forma análoga, um relatório do *International Crisis Group* (2009) também aponta que as operações das Nações Unidas são uma forma relativamente barata para que a China demonstre estar comprometida em apoiar a paz e a segurança internacionais, além de mostrar que o crescimento em termos de poder militar não é inerentemente uma ameaça, reforçando seu desejo de ser vista como um poder responsável. Complementarmente, conceitos como o de “poder responsável” e “*ascensão pacífica*” ainda revelam uma autoconfiança crescente do governo comunista, baseada nas conquistas alcançadas tanto domesticamente como no âmbito internacional. Tal retórica indica a crença entre as lideranças chinesas de

11 O termo “*responsible power*” (*fuzeren daguo*) foi cunhado em 1999 pelo então premier Zhu Rongji e bastante utilizado durante o mandato de Jiang Zemin. Já o “*peaceful rise*”, utilizado em um discurso do influente membro do partido Zheng Bijian, tornou-se uma espécie de política oficial na presidência de Hu Jintao. A utilização do conceito de “*mundo harmonioso*” ou “*sociedade harmoniosa*”, embora tenha raízes na filosofia ancestral chinesa, também começou com Hu Jintao, mas ganhou força no mandato de Xi Jinping, que frequentemente lança mão dessa retórica.





que o país pode ser seletivamente ativo e fazer algo que valha a pena (*you suo zuo wei*) enquanto mantém o “*low profile*” (HE, 2007; YAN, 2014).

Por meio de uma metodologia qualitativa mista que incluiu entrevistas com elites chinesas e das Nações Unidas, consultas a fontes escritas e observação participante no Departamento de Operações de Paz da ONU, Fung (2015) reconstruiu o caso da missão em Darfur (UNAMID – *United Nations Mission in Darfur*) para provar que a identidade é uma variável causal chave nas decisões individuais da China sobre cada operação. Para a autora, fatores materiais podem até ser uma condição necessária para o envio de pessoal, mas sozinhos são insuficientes para explicar o cálculo chinês. Assim, há uma inter-relação entre os aspectos materiais e identitários, sendo esses últimos primordiais para se entender a forma como a China se percebe na política internacional, atuando simultaneamente como uma grande potência e um membro do Sul global – daí a maleabilidade do termo “poder responsável”.

Três questões mais amplas vêm desses achados. Primeiro, em termos de assuntos de segurança multilateral, o artigo indica que é importante entender a motivação para as potências emergentes se tornarem provedores de segurança global (...) Segundo, em termos de política externa chinesa, como interpretamos as condições de escopo para quando a identidade pode afetar o posicionamento da China nos fóruns multilaterais? Embora os estudiosos observem há muito tempo que a China é um Estado particularmente preocupado com sua identidade e reconhecimento de *status*, ainda não conseguimos identificar com precisão a disposição ocasional da China de sacrificar o *status* e isolar seus grupos de referência nas decisões de política externa no Conselho de Segurança da ONU. (...) Terceiro, entender as implicações dos grupos de referência no comportamento chinês em termos de segurança multilateral fala de forma mais ampla sobre as ações da China em relação à intervenção. (FUNG, 2015, p. 22-24)¹²

Até mesmo um dos poucos estudos empíricos quantitativos a respeito do assunto chegou à conclusão de que o desejo de se portar como um poder

12 *Three broader questions come out of these findings. First, in terms of multilateral security affairs, the article indicates that understanding the motivation for rising powers' to become global security providers is important (...) Second, in terms of Chinese foreign policy, how do we interpret scope conditions for when identity can affect China's positioning at multilateral fora? Though scholars have long noted that China is a state particularly concerned about its identity and recognition of status, we are still unable to accurately pinpoint China's occasional willingness to sacrifice status and stand-alone from its reference groups in foreign policy decisions at the UN Security Council (...) Third, understanding the implications of reference groups on China's multilateral security behavior speaks to China's actions regarding intervention more broadly.*





responsável teve impacto significativo na participação chinesa em missões de paz. No entanto, tal argumento apenas se aplica às operações realizadas antes da década de 2000. Modelos de regressão de mínimos quadrados ordinários (OLS) demonstraram que elementos como a presença de reservas de petróleo, fluxo comercial e a possibilidade de exercer influência diplomática tendem a resultar no envio de forças de paz por parte da China. O mesmo trabalho utilizou uma análise qualitativa de N médio para mostrar que esses fatores estratégicos não exerciam grande influência antes de 2000, indicando uma *rationale* diferente por trás do processo decisório chinês, cujas contribuições nesse período eram basicamente de observadores militares (LIN-GREENBERG, 2009)¹³.

Hang (2013) também empreendeu uma tentativa de entender o envolvimento chinês nas missões de paz por meio de análise quantitativa. Aplicando modelos de regressão linear e logística, o autor examinou a influência de variáveis econômicas, territoriais, reputacionais e de segurança no processo decisório chinês em torno das operações. Assim como o trabalho de Lin-Greenberg, os resultados apontaram que países com alto volume comercial com a China tendem a receber um número maior de *peacekeepers*.

Uma maneira mais pragmática de entender a conexão entre interesses econômicos e o envio de contribuição para operações de paz é reconhecer uma relação positiva entre a quantidade de chineses vivendo e trabalhando no exterior e a preocupação do governo comunista com a segurança dessas pessoas. Dados de 2009 do Ministério do Comércio estimavam que mais de cinco milhões de cidadãos chineses trabalhavam fora do País. Nesse sentido: “Incidentes relatados de trabalhadores chineses ameaçados na Etiópia, Sudão, Somália e outros países levaram a China a desenvolver iniciativas para lidar com a segurança de seus cidadãos no exterior” (RICHARDSON, 2011, p. 292)¹⁴.

Outro aspecto material mencionado na literatura, adicionalmente aos interesses de ordem comercial e garantia de recursos naturais e energéticos, diz respeito ao próprio desenvolvimento interno chinês *per se*. O crescimento político, econômico e militar de forma acelerada teve impacto direto na política externa da China, que

13 Cabe ressaltar que os resultados alcançados pela análise quantitativa de Lin-Greenberg (2009) são relativamente limitados devido ao tamanho da amostra. Todavia, apesar da dificuldade em observar significância estatística nesse caso, os modelos de regressão costumam estar corretos ao demonstrarem a direção (positiva ou negativa) dos coeficientes.

14 *Reported incidents of Chinese workers under threat in Ethiopia, Sudan, Somalia and elsewhere pushed China to develop initiatives to deal with the safety and security of its nationals abroad.*





se tornou mais “muscular e assertiva” (MASTRO, 2015). Uma diplomacia de viés coercitivo executada por Pequim é vista com clareza na atuação do país na Ásia, principalmente nos litígios envolvendo o Mar do Sul da China, onde o militarismo e as demonstrações de força têm sido as estratégias mais usadas.

A bem da verdade, é fato que o crescimento doméstico impressionante da China ao longo das últimas décadas antecede os investimentos realizados internacionalmente pelo governo comunista. Foram elementos internos que proporcionaram à China a condição de ter recursos disponíveis para aumentar sua participação em questões internacionais, incluindo as operações de paz. Em 2003, por exemplo, o governo investiu US\$ 20 milhões na construção de um centro de treinamento voltado para a capacitação de *peacekeepers* policiais civis (HE, 2007).

A participação nas operações de paz e a diversificação do tipo de forças enviado também permite à China desenvolver a capacidade operacional do Exército de Libertação Popular (PLA). O envolvimento mais ativo de tropas chinesas acelera a profissionalização das forças armadas, além de ser uma oportunidade de testar as capacidades de projeção de poder do país. Tais fatos revelam uma nova diretriz da diplomacia militar chinesa, que também inclui exercícios conjuntos com países asiáticos, africanos e europeus (notadamente, a Rússia), bem como a observação de grandes exercícios militares ocidentais, caso do *Valiant Shield* conduzido pelo Comando do Pacífico dos Estados Unidos (MEDEIROS, 2009; HUANG, 2011).

Questões envolvendo o reconhecimento diplomático de Taiwan também constituem um determinante importante no processo decisório da China referente às operações de paz da ONU, como já mencionado no caso da Libéria. Entretanto, esse fator tem sido relativizado pelo governo chinês recentemente, demonstrando uma adaptação quanto ao tema. Tal fenômeno pode ser observado no envio de tropas a países que oficialmente não reconhecem a República Popular, caso da contribuição à MINUSTAH (*Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti*), no Haiti (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2009).

De fato, as operações no Haiti, especialmente, não apenas representam o contínuo apoio da China à manutenção da paz da ONU, mas também demonstram que sua abordagem se tornou mais sofisticada do que na década de 1990. O Estado caribenho não reconhece formalmente a República Popular da China, mantendo laços com o governo de Taiwan. No passado, a China resistiu a apoiar as operações da ONU em países que não reconheciam a





RPC, como exemplificado pelo veto às missões de paz da ONU na Guatemala em 1997 e na Macedônia em 1999 (ambos os estados reconheciam Taiwan) (LANTEIGNE; HIRONO, 2012, p. 3)¹⁵

Para além dos determinantes identitários e materiais, há ainda uma porção da literatura que estabelece uma explicação focando em aspectos como normas internacionais, socialização e interdependência. Até o fim dos anos de 1990, o governo chinês tinha uma clara postura de não dar suporte a operações de *peace enforcement*, aquelas realizadas mesmo sem o consenso do país receptor das tropas. Nesse contexto, o Relatório Brahimi, apresentado em 2000, teve uma importância decisiva para o aumento da participação chinesa nas operações de paz, já que a implementação de novas condutas por parte da ONU coincidiu com as demandas feitas por Pequim no sentido de reformar o arcabouço institucional das missões¹⁶.

Uma das recomendações assimiladas, e também uma reivindicação antiga da China, foi a restrição do uso da força para a salvaguarda das missões. A análise das votações da China no Conselho de Segurança revela um amplo suporte diplomático vindo de Pequim à nova estrutura das operações, implementada com a adoção do Relatório Brahimi. Essa mudança de comportamento não só pode ser creditada a uma maior aceitação da norma institucional por parte da China, mas também à experiência adquirida por Pequim durante o envolvimento inicial como um *peacekeeping state* ao longo dos anos de 1990 (STÄHLE, 2008).

Na esteira desses acontecimentos, a norma internacional passou a priorizar mais os direitos humanos do que propriamente a soberania dos Estados, o que coincidiu com uma difusão mais consolidada da norma dos direitos humanos e de intervenção humanitária no interior da China por meio de uma variedade de agentes – principalmente, elites de política externa em Pequim e Xangai e grupos específicos do exército nacional. No caso das elites, entrevistas com dirigentes que as integram demonstraram uma maior parcimônia quanto à intersecção entre

15 *In fact, the Haiti operations, especially, not only represent China's continuing support for UN peacekeeping, but also demonstrate that its approach to the activity has become more sophisticated than that in the 1990s. The Caribbean state does not formally recognize the PRC, instead maintaining ties with the government of Taiwan. In the past, China had been resistant to supporting UN operations in states that did not recognize the PRC, as exemplified by the vetoing of UN peace missions in Guatemala in 1997 and Macedonia in 1999 (both states recognized Taiwan).*

16 O Relatório Brahimi foi feito a pedido do então Secretário-Geral Kofi Annan e comandado pelo conselheiro Lakhdar Brahimi. O objetivo era rever os insucessos das operações de paz, postas em xeque com o fracasso em Ruanda e na Bósnia, e estabelecer novas diretrizes.





intervenção e soberania, com uma ligeira precedência do primeiro quanto ao segundo (CHEN, 2009).

Adicionalmente, dois grupos específicos do Exército de Libertação Nacional tiveram relevância decisiva na promoção da norma das intervenções humanitárias dentro do processo decisório do governo comunista. O primeiro tem base no Escritório de *Peacekeeping* da China, sob o controle do Quartel General em Pequim, estabelecido em 2001 para coordenar e administrar a participação do exército nas operações. O outro grupo serve na missão da China junto às Nações Unidas, em Nova Iorque.

Ao passo de que possa haver dúvidas quanto à ingerência dessas agências no núcleo decisório do governo comunista, a literatura aponta que a aceitação das normas humanitárias pela burocracia estatal chinesa aconteceu em efeito cascata. O desenrolar dos fatos mostra que, sem dúvidas, a China tem adotado um posicionamento mais flexível quanto ao ordenamento internacional sobre direitos humanos: entre os principais tratados na área, Pequim apenas não ratificou o que versa sobre direitos civis e políticos (*International Covenant on Civil and Political Rights*) (CHEN, 2009).

O processo de socialização internacional por qual passou a China, principalmente a partir da implementação das reformas de abertura nos anos de 1980, também desempenhou papel decisivo para o maior engajamento do País junto às instituições multilaterais. Por meio de uma metodologia que combinou regressão de Cox com *event history model*, Li (2010) demonstrou que a probabilidade da China ingressar em organizações intergovernamentais cresce segundo três fatores: 1) se a organização tem papel central dentro de uma rede maior de instituições internacionais; 2) se há países asiáticos entre os membros; e 3) quando todos os membros permanentes do Conselho de Segurança fazem parte da organização. Assim, o envolvimento crescente da China nas operações de paz responde a um processo duplo de construção de uma identidade e busca por aprovação do seu *status* internacional. Esse argumento traz implicações teóricas de interesse.

Os realistas podem argumentar que construir uma identidade social e buscar aprovação social e *status* ainda contém motivações materiais ulteriores – afinal, uma boa imagem internacional pode e trará benefícios materiais. Além disso, a influência social – a capacidade de alterar o comportamento de outros estados – também pode ser considerada uma forma de poder brando, através do qual um país pode cumprir seus interesses. Nesse sentido, torna-se um meio para um fim. No caso da China, por exemplo, uma boa





imagem internacional pode ser favorável à grande estratégia de se tornar uma grande potência mundial. Esse argumento certamente parece plausível quando se leva em consideração a onda de interesse da China nas últimas duas décadas na construção de *status*. Mas, mesmo que a influência social traga recompensas materiais, isso não significa que possamos tratá-la como outra forma de argumentação material, porque as recompensas materiais são acumuladas no futuro indefinido, e os benefícios futuros são sempre fortemente descontados quando comparados com os custos atuais (argumento da “sombra do futuro”). Argumentos realistas (...) irão, sem dúvida, prever a deserção na primeira rodada quando os custos da cooperação sobrepuserem os ganhos potenciais. (LI, 2010, p. 372)¹⁷

Tal explicação condiz com o argumento construtivista de que os interesses dos Estados não são fixos, mas socialmente construídos. A participação da China nas operações de paz também guarda relação com o mencionado processo de difusão de normas, que tem raízes na gradual socialização do país no ambiente internacional, fazendo-o crer que o envio de contribuições para as missões da ONU é uma prática socialmente aceitável e permissível. A socialização irreversível ainda fez crescer a interdependência da China com as outras potências em termos de segurança, o que levou o então presidente Jiang Zemin a declarar que “tornou-se difícil para qualquer país realizar seus objetivos de segurança por si só. Somente através do fortalecimento da cooperação internacional podemos efetivamente lidar com o desafio de segurança em todo o mundo e realizar a segurança universal e sustentada”¹⁸.

No quadro abaixo, tem-se uma visualização resumida das principais variáveis – agrupadas em três categorias explicativas: aspectos materiais, identitários e

17 *Realists might argue that building social identity and seeking social approbation and status still contains ulterior material motivations — after all, a good international image can and will bring material benefits. Moreover, social influence — the ability to alter the behavior of other states — might also be regarded as a form of soft power through which a country can fulfill its interests. In this sense, it becomes a means to an end. In the case of China, for instance, a good international image might well be conducive to China’s grand strategy of becoming a major world power. This argument certainly seems plausible when taking into account China’s surge of interest over the past two decades in status building. But even if social influence does carry material rewards, this does not mean that we can treat it as another form of material argument, because material rewards accrue in the indefinite future, and future benefits are always heavily discounted when compared with current costs (the ‘shadow of the future’ argument). Realist arguments (...) will undoubtedly predict defection in the first round when the costs of cooperation override the potential gains.*

18 Discurso disponível na versão chinesa do *People’s Daily* publicada em 11 de abril de 2002. “*It has become difficult for any single country to realize its security objectives by itself alone. Only by strengthening international cooperation can we effectively deal with the security challenge worldwide and realize universal and sustained security*”





relativos a normas e instituições – levantadas como relevantes para se entender o fenômeno do engajamento chinês junto às operações de paz.

Quadro 3. Principais determinantes da participação chinesa em operações de paz

| | |
|------------------------------|--|
| ASPECTOS MATERIAIS | Interesses comerciais e investimento Recursos energéticos (<i>oil diplomacy</i>) Capacidade operacional Isolar Taiwan |
| IDENTIDADE | Poder Responsável Grande potência / Líder do Sul global |
| NORMAS E INSTITUIÇÕES | Socialização Intervenção humanitária (elites de política externa) Soberania / Intervenção |

Fonte: Elaboração própria.

Conclusões

Ante o exposto acima, pode-se notar que a literatura sobre a participação da China em operações de paz da ONU, apesar de relativamente incipiente se comparada a outros aspectos da política externa chinesa, traz uma considerável amplitude de explicações e alguma variação quanto às perspectivas teóricas. É fato que nem todos os trabalhos se propõem a fazer uma discussão sobre teoria das Relações Internacionais, embora a construção do instrumental analítico *per se*, por meio da seleção das variáveis mais importantes dentro de um modelo explicativo, já constitua uma opção teórica por parte do pesquisador.

Para Fung (2015), a agenda de pesquisa que questiona os determinantes do envolvimento chinês nas *peacekeeping operations* desencadeou uma espécie de “subliteratura” que engloba quatro categorias de explicação: 1) proteção de interesses chineses no exterior; 2) busca por exposição operacional; 3) garantir benefícios em termos de reputação; e 4) preocupação relativa à identidade. No presente artigo, reformulamos tal categorização por meio de um entendimento que perpassa três constatações. Primeiramente, os itens 1 e 2 podem ser resumidos – ao lado de outros elementos – como “aspectos materiais”. Em segundo lugar, reputação e identidade (itens 3 e 4) dizem respeito a basicamente a mesma coisa para serem agrupadas em categorias diferentes. Por fim, há evidências suficientes





para constatar que questões normativas e institucionais/burocráticas desempenham um papel relevante para serem ignoradas.

A despeito da variedade de determinantes apresentados pela literatura, sejam eles materiais, ideacionais ou relativos a normas e instituições, pelo menos um elemento está presente em grande parte dos trabalhos: a postura de maior assertividade chinesa tem início nos anos de 1980 devido à paulatina implementação das reformas de abertura propostas pouco tempo antes por Deng Xiaoping (PANG, 2005; CABALLERO-ANTHONY, 2008; MATSUDA, 2016). Os interesses materiais para além do território chinês, a necessidade de ser encarada como uma potência responsável e pacífica ou a empatia com as instituições internacionais são elementos precedidos pela abertura iniciada por Xiaoping.

Em termos acadêmicos, uma iniciativa importante que merece menção é o número especial da *International Peacekeeping* (v. 18, n. 3, June 2011) dedicado exclusivamente ao tema – que depois se transformou no livro *China's Evolving Approach to Peacekeeping*, editado por Marc Lanteigne e Miwa Hirono. Os dois autores destacam que, mesmo com a evolução dos trabalhos sobre o assunto, ainda há uma questão mais ampla ainda não respondida: de que forma os *policymakers* do governo comunista enxergam o engajamento nas operações de paz dentro de uma perspectiva mais ampla da política externa chinesa? Nesse contexto, outras questões importantes também são colocadas.

A questão de saber se a China é uma *norm-taker* ou *norm-maker* também é altamente relevante para a questão da manutenção da paz. Sua participação na manutenção da paz provavelmente fortalecerá o atual regime internacional de manutenção da paz como resultado da adoção pela China das normas internacionais? Ou, ao contrário, é provável que a China altere as normas de manutenção da paz de uma maneira que se alinhe com sua própria visão de mundo? (LANTEIGNE; HIRONO, 2012, p. 1-2)¹⁹

Outro desdobramento importante dentro do tema diz respeito especificamente ao envolvimento da China nas operações em solo africano. É fato que a África propriamente constitui uma região onde há muitos países em desenvolvimento, alguns com sérios conflitos internos, e isso por si só já gera uma alta demanda

¹⁹ *The question of whether China is a norm-taker or norm-maker is also highly relevant to the issue of Chinese peacekeeping. Is its participation in peacekeeping likely to strengthen the current international peacekeeping regime as a result of China's adoption of the international norms of peacekeeping? Or, on the contrary, is China likely to alter the peacekeeping norms in a way that aligns with its own worldview?*





por missões de paz. Ainda assim, a demanda sozinha não determina o envio de *peacekeepers*. A contribuição do Japão, por exemplo, é majoritariamente destinada a operações na Ásia – a África representa menos da metade. Por outro lado, Hang (2013) aponta que não se pode afirmar que houve um crescimento fora do normal das contribuições chinesas em missões na África. Pelo contrário, o percentual da participação da China no continente tem se mostrado estável.

Os esforços de pesquisa despendidos até aqui deixam claro que uma conjunção de fatores influencia no processo decisório chinês quanto às operações de paz. Apesar disso, ainda é possível afirmar que há uma certa carência por maior rigor metodológico, o que se dá em parte pela falta de dados estatísticos longitudinais sobre a África. Entretanto, há ferramentas apropriadas que podem vencer esta barreira, como as análises de *small-n* e *medium-n*. Dessa forma, trabalhos que busquem suprir tal lacuna, bem como aqueles que consigam integrar a maior quantidade possível de fatores explicativos, são bem-vindos.

Para além das dificuldades metodológicas oriundas da escassez de dados, pelo menos outros três desafios emergem para uma futura agenda de pesquisa: 1) a necessidade de utilizar narrativas históricas como ferramenta auxiliar (meio) e não como um fim em si; 2) a busca por inferências causais que tentem descortinar os mecanismos presentes entre as causas levantadas e o resultado ocorrido; 3) a identificação dos múltiplos atores envolvidos no processo decisório sobre o envio de contribuições para as operações de paz.

Com relação ao primeiro desafio, a ampla quantidade de dados disponibilizados pela Organização das Nações Unidas (em contraste com a ausência desse tipo de informação no que diz respeito, por exemplo, às relações comerciais ou aos investimentos chineses mundo afora) e a própria literatura sobre política externa chinesa já trazem conclusões definitivas o suficiente para que as narrativas históricas sirvam apenas como elemento contextual.

Quanto ao segundo: a essa altura parece claro quais potenciais causas explicam o envolvimento da China em operações de paz, ainda que uma parte significativa da literatura aponte que não é possível generalizar, já que a China enviaria suas contribuições com base em uma análise caso a caso (HANG, 2013; LIN-GREENBERG, 2009). O mesmo argumento é apresentado por Huang (2017) em relatório publicado pelo “*Providing for Peacekeeping*”, projeto independente levado adiante por várias instituições de pesquisa. O que se faz urgente, por ora, é entender de que forma essas causas operam.





Por fim, quanto ao último desafio, resta suficiente a colocação trazida pelo relatório do *International Crisis Group* (2009, p. 15): “A caracterização do governo em Pequim como uma entidade unificada e coordenada, uma ‘China, Inc’, não descreve com precisão o processo de formulação de políticas ou reconhece a natureza em rápida mutação da política externa da China.”²⁰. Sendo assim, há ainda um longo esforço de pesquisa a ser empreendido pela comunidade interessada em descortinar as nuances do processo decisório chinês em torno das missões de paz.

Referências

- ANSHAN, Li. China and Africa: policy and challenges. *China Security*, v. 3, n. 3 p. 69-93, 2007.
- CABALLERO-ANTHONY, Mely. Rethinking Peace Operations in East Asia: Problems and Prospects. In: DANIEL, Donald C. F.; TAFT, Patricia; WIHARTA, Sharon, eds. *Peace Operations: Trends, Progress, and Prospects*. Washington: Georgetown University Press, 2008.
- CARNEIRO LEÃO, Bruno Guerra. *As relações econômicas EUA-China no início do século XXI: análise à luz das dinâmicas concorrentes da geopolítica e da globalização*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- CHEN, Jing. Explaining the Change in China’s Attitude toward UN Peacekeeping: a norm change perspective. *Journal of Contemporary China*, v. 18, n. 58, p. 157–173, 2009.
- CRI Online (Rádio Internacional da China). China organiza primeiro curso de capacitação para missão da paz da ONU. 2016. Disponível em: < <http://portuguese.cri.cn/1721/2016/06/07/1s217035.htm> > . Acesso em: 30 abr. 2018.
- DIÁRIO DO POVO ONLINE. China: Segundo maior financiador para operações de manutenção de paz da ONU. 2016. Disponível em: < <http://portuguese.people.com.cn/n3/2016/0530/c309806-9065372.html> > . Acesso em: 30 abr. 2018.
- FAIRBANK, John King. *The United States and China*. Massachusetts: Harvard University Press, 1983.
- FENG, Huiyun. *Chinese Strategic Culture and Foreign Policy Decision-Making: Confucianism, Leadership and War*. United Kingdom: Routledge, 2007.

²⁰ The characterization of the government in Beijing as a unified and coordinated entity, a ‘China, Inc’, does not accurately describe the policymaking process or recognize the rapidly changing nature of China’s foreign policy.





- FRAVEL, M. Taylor. China's Attitude toward U.N. Peacekeeping Operations since 1989. *Asian Survey*, v. 36, n. 11, p. 1102-1121, 1996.
- FUNG, Courtney J. What explains China's deployment to UN peacekeeping operations? *International Relations of the Asia-Pacific*, lcv020, 1-33, 2015.
- HANG, Zhou. Dragon under the Blue Helmet: a quantitative analysis of China's motivation for participation in UN peacekeeping operations. *African East-Asian Affairs*, Issue 3, Sep. 2013.
- HE, Yin. China's Changing Policy on UN Peacekeeping Operations. *Institute for Security and Development Policy: Asia Paper*, 2007.
- HUANG, Chin-Hao. Contributor Profile: The People's Republic of China. *Providing for Peacekeeping*, 2017. Disponível em: <http://www.providingforpeacekeeping.org/wp-content/uploads/2017/05/China-Chin-Hao-27Apr2017_FINAL.pdf> . Acesso em: 30 abr. 2018.
- HUANG, Chin-Hao. Principles and Praxis of China's Peacekeeping. *International Peacekeeping*, v. 18, n.3, p. 257-270, 2011.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. China's Growing Role in UN Peacekeeping. *Asia Report N° 166*, 2009.
- JOHNSTON, Alastair Iain. *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- LANTEIGNE, Mark; HIRONO, Miwa. *China's Evolving Approach to Peacekeeping*. London: Routledge, 2012.
- LI, Xiaojun. Social Rewards and Socialization Effects: An Alternative Explanation for the Motivation Behind China's Participation in International Institutions. *The Chinese Journal of International Politics*, v. 3, p. 347-377, 2010.
- LIN-GREENBERG, Erik. *Blue-Helmeted Dragons: Explaining China's Participation in United Nations Peace Operations*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política – Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos, 2009.
- MASTRO, Oriana Skylar. Why Chinese Assertiveness is Here to Stay. *The Washington Quarterly*, 37:4, p. 151-170, 2015.
- MATSUDA, Yasuhiro. China's UN Peacekeeping Operations Policy: Analysis of the Factors behind the Policy Shift toward Active Engagement. *International Circumstances in the Asia-Pacific Series (China)*, Japan Digital Library, p. 50-68, 2016.
- MEDEIROS, Evan S. *China's International Behavior: Activism, Opportunism, and Diversification*. Santa Monica: RAND, 2009.
- MITCHELL, Derek; MCGIFFERT, Carola. Expanding the "Strategic Periphery": a history of China's interaction with developing world. In: EISENMAN, J.; HEGINBOTHAM, E.; MITCHELL, D. (Ed.). *China and the developing world: Beijing's strategy for the twenty-first century*. New York: M.E. Sharpe, 2007.





- MONTENEGRO, Renan Holanda; ALVES, João Ricardo Cumarú Silva. China e África além da economia: qual o impacto do FOCAC no âmbito multilateral (1971-2014)? *Conjuntura Internacional*, v. 13, n. 3, p. 153-162, 2016.
- NEW YORK TIMES. China Surprises U.N. with \$100 Million and Thousands of Troops for Peacekeeping. 2015. Disponível em: < <https://cn.nytimes.com/china/20150929/c29xitroops/en-us/> > . Acesso em: 30 abr. 2018.
- PANG, Zhongying. China's changing attitude to UN peacekeeping. *International Peacekeeping*, v. 12, n.1, p. 87-104, 2007.
- PAUTASSO, Diego; OLIVEIRA, Lucas Kerr de. A segurança energética da China e as reações dos EUA. *Contexto Internacional*, v. 30, n. 2, p. 373-374. Dezembro, 2008.
- RICHARDSON, Courtney J. A Responsible Power? China and the UN Peacekeeping Regime. *International Peacekeeping*, v. 18, n.3, p. 286-297, 2011.
- SHAMBAUGH, David. *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press, 2013.
- STAHL, Stefan. China's shifting attitude towards United Nations Peacekeeping Operations. *The China Quarterly*, 195, p. 631-655, 2008.
- VADELL, Javier Alberto; LOPES, Bárbara Ferreira; NASCIMENTO, Daniele Cardoso do. FOCAC: estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul Sino-Africana. *Carta Internacional*, v. 8, n. 2, jul-dez. p. 81-99. 2013.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. *As Relações Diplomáticas da Ásia: articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira)*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.
- WALL STREET JOURNAL. China Deploys Troops in South Sudan to Defend Oil Fields, Workers. 2014. Disponível em: < <https://www.wsj.com/articles/china-deploys-troops-in-south-sudan-to-defend-oil-fields-workers-1410275041> > . Acesso em: 30 abr. 2018.
- WANG, Jian-Ye. What Drives China's Growing Role in Africa? *Working Paper 07/211*, International Monetary Fund, Washington, DC. 2007.
- YAN, Xuetong. *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- YAN, Xuetong. From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. *The Chinese Journal of International Politics*, v. 7, n. 2, p. 153-184, 2014.
- ZHENG, Yongnian (ed). *China and International Relations: The Chinese View and the Contribution of Wang Gungwu*. New York: Routledge, 2010.





The Role of UNASUR in the South American Democratic Crises (2008-2015)¹

O Papel da UNASUL nas Crises Democráticas Sul-Americanas (2008-2015)

DOI: 10.21530/ci.v13n1.2018.729

Elias David Morales Martinez²

Mariana P. O. de Lyra³

Abstract

The paper aims to analyze the performance of UNASUR in its first initial phase of activities in cases of democratic crises that happened in South America, during the period 2008-2015. Thus, it examines the cases of Bolivia (2008), Ecuador (2010), Paraguay (2012) and Venezuela (2014-2015). The central hypothesis of this study is that the defense of democracy and its institutions has been incorporated as one of the fundamental elements of the organization. Therefore, UNASUR is guided by political dialogue and consensus building for the maintenance of the democratic order in the South American countries and, consequently, a deepening of the regional integration process. It is argued that UNASUR includes democracy as one of its core values and acts to defend it in unstable situation. Therefore, the strengthening of the organization depends, among other factors, on its ability to resolve conflicts and promote democracy in the continent.

Keywords: UNASUR. South America; Regional Integration; Democracy; Democratic Crisis.

1 This research was feasible with the financial support of CNPq / CAPES Agencies.

2 Professor Adjunto Universidade Federal do ABC – UFABC. Professor do Curso de Relações Internacionais e da Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais UFABC. Dr. Integração da América Latina, PROLAM/USP. Mestre em Relações Internacionais, Universidade de Brasília – UnB. Cientista Político, Universidad Nacional de Colômbia.

3 Professora do Curso de Relações Internacionais – Centro Universitário Tabosa de Almeida – ASCES-UNITA. Doutora em Ciência Política – Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Mestre em Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, UEPB.

Artigo submetido em 14/11/2017 e aprovado em 13/03/2018.





Resumo

O artigo objetiva analisar a atuação da UNASUL na sua fase inicial de atividades em casos de crises democráticas que aconteceram na América do Sul no período 2008-2015. Para tanto, examinam-se os casos da Bolívia (2008), Equador (2010), Paraguai (2012) e Venezuela (2014-2015). A hipótese central deste estudo é que a defesa da democracia e de suas instituições tem sido incorporada como um dos elementos basilares da organização. Portanto, a UNASUL age pautada no diálogo político e geração de consenso para a manutenção da ordem democrática nos países sul-americanos e, conseqüentemente, aprofundamento do processo de integração regional. Defende-se que a UNASUL incorpora a democracia como um dos seus valores centrais e age para defendê-la em situação de instabilidade. Conclui-se que o fortalecimento da organização está fundamentado em sua capacidade de resolver conflitos. Além disso, o aprofundamento do processo integrativo e o futuro da organização dependem do avanço das democracias sul-americanas.

Palavras-chave: UNASUL. América do Sul; Integração Regional; Democracia; Crises Democráticas.

Introduction

The Union of South American Nations (UNASUR) was created in 2008, the result of Brazil's proposal for regional integration. Since its beginning, the organization has drawn attention to a the multiplicity of issues. Given its multidisciplinary vocation, the institution includes thematic councils on various issues, from energy integration to health.

Among the issues that the organization deals with, defense of democracy is one of the most prominent. In 2010, member countries approved the Additional Protocol to the Constitutive Treaty of UNASUR on the Commitment to Democracy (known as the democratic clause), indicating the importance of this issue for the organization. Thus, this study seeks to analyze how UNASUR has acted in defense of democracy at the regional level. It explores UNASUR intervention in four cases of turmoil in the democratic order of South American countries: Bolivia (2008), Ecuador (2010), Paraguay (2012) and Venezuela (2014/2015).

The central hypothesis is that the defense of democracy has been incorporated as one of the basic elements of the organization. Therefore, the UNASUR acts based on political dialogue and consensus building for the maintenance of the democratic order in South American countries, strengthening regional integration.





The methodology used in this research is the interpretative, based on the documental and bibliographic analysis. The paper is divided in three main sections. The first section deals with the origins of UNASUR and the way its actions have been outlined since 2008. The second one discusses the Additional Protocol to the Constitutive Treaty of UNASUR on the Commitment to Democracy, institutional framework for defense of democracy. Finally, the third section contains the analysis of the four cases. The conclusion of the paper is that the strengthening of the organization is based on its ability to resolve conflicts. In addition, the deepening of regional integration and the Organization's future depends on the stability of the South American democracies.

UNASUR: origins and *modus operandi*

As a reformulation of South American Community of Nations (CASA), the UNASUR has deep roots in the Cusco Declaration (2004), reaffirming that the South American countries “have faced common internal and external challenges and they present a political and philosophical thought born from their tradition”⁴ (BRAZIL, 2005, p. 95, free translation). Therefore, they seek “the convergence of political, economic, social, cultural, and security interests, as a potential factor in their strengthening and the development of their internal capabilities for better international insertion”⁵ (BRAZIL, 2005, p. 96, free translation).

Saraiva (2012) argues that the establishment of the UNASUR may be observed from an optimistic perspective; not simply as a result of the emptying of the CASA. For the author, the UNASUR has been a real and symbolic advance, which allowed the construction of consensus and action in regional crises, becoming a mechanism for intra- and extra-regional negotiations. According to Saraiva (2012, p. 97-98, free translation):

The change [from CASA] to UNASUR was the result of the Venezuelan government claims articulated with the political will of Lula's government and the organization became the main multilateral action channel. It is a

4 “têm enfrentado desafios internos e externos comuns e apresentam um pensamento político e filosófico nascido de sua tradição” (Brazil, 2005, p. 95).

5 “convergência de interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, como um fator potencial de seu fortalecimento e desenvolvimento de suas capacidades internas para sua melhor inserção internacional” (Brazil, 2005, p. 96).





mechanism that emphasizes the political dimension of the Brazilian policy in the region and through which the Brazilian diplomacy has built consensus among the neighboring countries to deal with difficult situations, and always seeking to occupy a prominent role.⁶

The UNASUR was born in a new global geopolitical context, in which the US is concentrated on its war on terror, following the September 11 attacks. The change in the strategic dynamics of superpower impacted on regional relations. Again, South America has been excluded from the US priorities list as its geopolitical focus turned to the Middle East. This changing scenario – along with the relative failure of the neoliberal policies of the 1990s, which led many South American countries to crisis – has allowed the emergence of new leaders, especially from the left and developmental bias.

The new regional panorama has enabled changes in the political scene. It has led South America to the protagonist of its own development. Thus, two markedly different perspectives emerged. On the one hand, “the geostrategic and military vision full of ideological elements, illustrated by Hugo Chavez’s foreign policy” (SERBIN, 2009, p. 6, free translation).⁷ On the other hand, the Brazilian perspective, whose guiding element is the perception that South America needs a “multidimensional development based on productive, industrial and commercial development” (SERBIN, 2009, p. 7, free translation)⁸.

Although they are not mutually exclusive visions, Brazil and Venezuela represent different positions for the development of South America, particularly regarding the relationship with the US. In accordance with Serbin (2009), Chavez represented the direct confrontation with Washington, seeking to create an anti-hegemonic network among countries of the region. However, the Venezuelan strategy is contradictory due to Venezuela’s dependence on the US consumer market. Chavez’s position was strongly based on oil diplomacy, in which money from the oil trade was the basis for actions and regional prominence of Venezuela. On the other hand, Brazil “sought the development of a peaceful coexistence

6 “A mudança [de CASA] para Unasul foi o resultado de reivindicações do governo venezuelano articuladas com a disposição política do governo Lula e a organização se converteu no principal canal de ação multilareal. É um mecanismo que enfatiza a dimensão política da política brasileira para a região e através do qual a diplomacia brasileira tem construído consensos entre os países vizinhos para lidar com situações difíceis, e buscando sempre ocupar um papel de destaque” (SARAIVA, 2012, p. 97-98).

7 “visão geoestratégica e militar carregada de elementos ideológicos, ilustrada pela política exterior de Hugo Chávez” (SERBIN, 2009, p. 6).

8 “multidimensional e [baseado] no desenvolvimento produtivo, industrial e comercial” (SERBIN, 2009, p. 7).





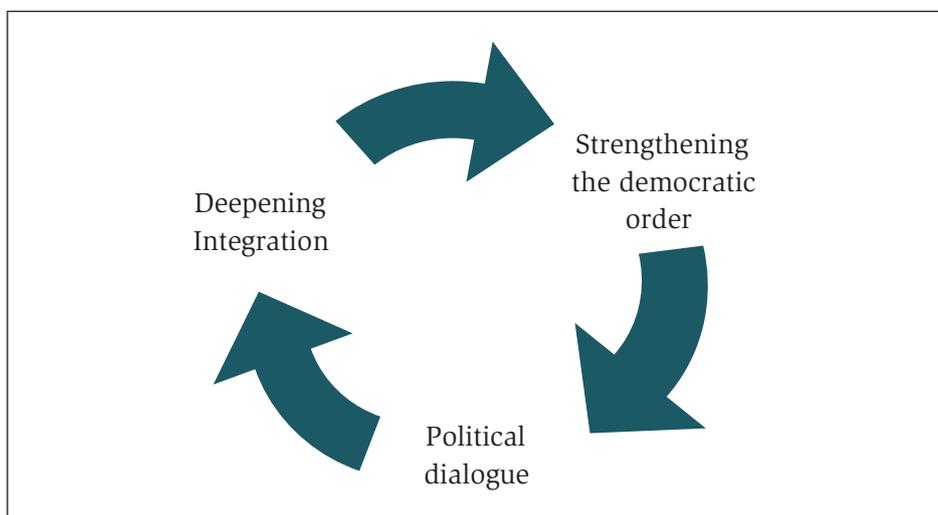
with the United States and recognition as a partner in a relationship that does not threaten its regional and global aspirations” (SERBIN, 2009: p. 7, free translation).⁹

During the opening speech of the 63rd General Assembly of the United Nations, former President of Brazil, Lula da Silva, said:

In my continent, the UNASUR was created last May, as the first treaty – after 200 years of Independence- that congregates all South American countries. This new political union will coordinate the region’s countries in terms of infrastructure, energy, social policies, complementarities of production, finances and defense (SILVA, 2008, p. 3, free translation).¹⁰

The Constitutive Treaty of UNASUR, in Article 2, takes the responsibility to strengthen the South American democracies, proposing to build a reliable area, stability and peace. Thus, the UNASUR aims to break the South American history, marked by coups and abrupt process of succession of power in an attempt to achieve a virtuous cycle of development and political stability in the region. Figure 1 outlines the cycle desired by UNASUR, in which three elements (integration, dialogue and democracy) feed and strengthen each other.

Figure 1. Virtuous cycle desired by UNASUR



Source: elaborated by authors based on the Constitutive Treaty of UNASUR.

9 “procurou o desenvolvimento de uma convivência pacífica com os EUA e o reconhecimento como interlocutor em uma relação que não ameace suas aspirações regionais e globais” (SERBIN, 2009, p. 07).

10 “Em meu continente, a Unasul, criada em maio deste ano, é o primeiro tratado – em 200 anos de vida independente – que congrega todos os países sul-americanos. Com essa nova união política, vamos articular os países da região em termos de infraestrutura, energia, políticas sociais, complementaridade produtiva, finanças e defesa” (SILVA, 2008, p. 3).





In the 1990s, several countries in the region (Bolivia, Venezuela, Peru, Ecuador, and others) were affected by attempts to destabilize the democratic order. South America was space for political crises and difficulties in consolidating young democracies. In this sense, after the establishment of UNASUR, the organization began to mediate crises in defense of the legitimacy of governments, institutions and the democratic system as a whole.

In 2008, shortly after its creation, the UNASUR had to deal with the Bolivian crisis, triggered by the approval of the Hydrocarbons Law, which caused instability to Evo Morales's government. This was one of the first actions of the organization in defense of democracy, which was followed by diplomatic management of crises in Honduras, Ecuador, Paraguay and Venezuela.

In order to fulfill the objectives of UNASUR, a politically stable region is necessary. This includes the protection and promotion of democracy. From this perception, in 2010, an additional protocol was established to deal strictly with democratic order in South American countries, "the Additional Protocol to the Constitutive Treaty of UNASUR on the Commitment to Democracy"¹¹, which is explored in the next section.

In addition to this mechanism, in 2012, the UNASUR created its Electoral Council (CEU) in order to cooperate, integrate and share good practices in relation to electoral processes as well as observing and monitoring elections, when requested by a Member State.

In this sense, the UNASUR has established a institutional structure with the task of supporting one of the most basic elements of a democratic regime: free elections. Also, it has incorporated to its institutional apparatus technical and political instruments to strengthen the procedures for the consolidation of young democracies in the region.

The emergence and consolidation of UNASUR would not have been possible without the values expressed in the external policies of the South American countries that it was feasible to carry out an exclusive integration process for the region. The possibility of harmonizing these interests, searching for a South American identity, reinforced the projects derived from progressive governments, which pushed integration strategies at a different level to the previous integration processes.

¹¹ From this point on, the term *Protocol on Democratic Commitment* will be used to refer to the Additional Protocol to the Constitutive Treaty of UNASUR on the Commitment to Democracy.





Sarti (2014) argues that this new orientation given to Latin American integration processes, was possible with the arrival of more progressive governments in the 2000s, which initiated a virtuous cycle in regional politics. The strategy of seeking the sovereign insertion of the region in order to overcome the subaltern role of the periphery, in which it was relegated from the beginning, it focused on the implementation of autonomy foreign policy and a reinvigoration of democratic institutions associated with the purpose of economic and social development. In fact, this came to constitute a watershed on the continent.

Guimarães (2014) understands this autonomy as a condition of possibility for sovereign development through the building of prosperous, democratic and autonomous economic and political blocs in South America. For this reason, strengthening democracy in the region becomes necessary for regional and emancipatory public policies to take place with broad action.

In this perspective, Nery (2016) emphasizes that due to this new context at the beginning of the 21st century, South American countries' foreign policies adopted more autonomous decisions, which allowed the construction of a different regionalism marked by heterogeneity and political character of emancipation before the constant American influence. UNASUR has thus become a multilateral space for political coordination and cooperation based on the ideological plurality of members. On the one hand, it may be perceived as a place of resistance to US power, on the other hand it offers an environment for concerting regional positions about defense of the interests of the region and the pursuit of the collective good.

Likewise, for Vigevani and Ramanzini (2014) this new South American perception of collective space led to a vision that the region is exclusively entitled to solve controversies and crises, which is based on the autonomy of the external policies. In the Brazilian case, the objective was to strengthen cooperation on defense and security issues, as well as to establish a counterpoint to the influence of the USA, mainly to Andean countries. The point that the authors emphasize is that the countries of the region did not have a history of cooperation in security and defense because different interpretations about those subjects that were subordinated to relation with the USA or the regimes and institutions dominated by this country.

Once analyzed the emergence of UNASUR and the factors that allowed its implementation, it is essential to proceed to the study of the relevance of democracy in the process of political integration, conciliation and resolution of crises among South American countries.





The Democratic Clause of UNASUR

Since its creation, the UNASUR has dealt with political problems in the region. Before tensions in the continent, political leaders have perceived the need to create a mechanism to strengthen the South American democracies. Democratic crises in Bolivia (2009) and Ecuador (2010), for example, were essential for the adoption of a “democratic clause” by the organization.

In 2010, during the South American Summit in Georgetown, Guyana, it approved the “Additional Protocol to the Constitutive Treaty of the UNASUR on Commitment to Democracy”. Such a mechanism would be applied to member states in cases of “break or rupture threatening the democratic order, violation of the constitutional order or any situation that threatens the legitimate exercise of power and the validity of democratic values and principles” (UNASUR, 2010a, p. 1).¹²

Soon after the establishment of the Protocol on Democratic Commitment, Hugo Chavez – former president of Venezuela – said that the instrument intended to prevent “coup attempts”, stating that “it is a protocol to support democracy and the attack on coups and destabilizing movements that continue to be a threat to the region” (CHÁVEZ 2010, p. 1, free translation).¹³ On the same occasion, Rafael Correa, President of Ecuador, said that the democratic clause is a “shielding and protection against coups in member countries, [those who try to] take the power of a de facto government will know they will face total rejection from the region” (CORREA, 2010, p. 1).¹⁴

At the regional level, enforcement tools and commitment to democracy are not exclusive of UNASUR. The Rio Group, in 1986, affirmed “the need to join forces and capabilities to find region’s own solutions [...] and boost the independent and sustainable development [...] unites us to the purpose of strengthening democracy from a growing process of cooperation and integration” (FLACSO, 2008, p. 17).¹⁵ The Common Market of the South (MERCOSUR), in 1996, reaffirmed that “the solidarity

12 “ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício de poder e a vigência dos valores e princípios democráticos” (UNASUR, 2010a, p. 1).

13 “é um protocolo de apoio à democracia e de ataque aos golpes de Estados e movimentos desestabilizadores que seguem sendo uma ameaça à região, sobretudo à Bolívia, Equador e Venezuela” (Chavez, 2010, p. 1).

14 “blindagem e proteção contra o golpismo nos países membros, [aqueles que tentarem] tomar o poder de um Governo de fato saberão que terão que enfrentar o repúdio total da região” (CORREA, 2010, p. 1).

15 “necessidade de unir esforços e capacidades para encontrar soluções próprias [...] e impulsionar o desenvolvimento independente e sustentável [...] nos une ao propósito de fortalecer a democracia a partir de um crescente processo de cooperação e integração” (FLACSO, 2008, p. 17).





of the American states and the high aims which it pursues require the political organization of those states to be based on effective exercise of representative democracy” (MERCOSUR, 1996, p. 1).¹⁶ In addition, the Presidential Declaration on Democratic Commitment in MERCOSUR states that democracy is essential condition for participation in the group and provides for the suspension of infringing States.

In 2001, the Organization of American States (OAS) also established a “democratic clause”: the Inter-American Democratic Charter, which lifted democracy to the level of rights of the American people. Miranda (2013) argues that *the Protocol on the Democratic Commitment* and the Charter have similar spirits. The difference lies in the instruments that each document has to strengthen democracy. While the Inter-American Democratic Charter provides only diplomatic and suspension actions, *the Protocol on Democratic Commitment* sets out a number of different measures, ranging from diplomatic crisis management to economic sanctions to infringers governments.

Thus, *the Protocol on Democratic Commitment* aims to provide the UNASUR with institutional mechanisms for peaceful resolution of regional tensions in situations of rupture or threat to the democratic order in South American countries. It also allows the rapid consultation between members to decide about sending diplomatic missions and charging penalties on infringers States, in order to restore democratic regular process.

In this sense, *the Protocol on Democratic Commitment* guarantees the respect for sovereignty and territorial integrity of States, and provides several punishments to lawbreakers countries such as:

- a) suspension of the right to participate in various organs and bodies of UNASUR; b) total or partial closure of land borders, including suspension and / or restriction of trade, air and shipping, communications, energy supplies, services and supplies; c) promote the suspension of the affected State in the context of other regional and international organizations; d) promote, together with third countries or regional blocs, the suspension of the rights and / or benefits of the affected state, derived from cooperation agreements; and e) adoption of additional political and diplomatic sanctions (UNASUR, 2010a, p. 2, free translation).¹⁷

16 “a solidariedade dos Estados americanos e os altos fins que ela persegue exige a organização política dos mesmos com base no exercício efetivo da democracia representativa” (MERCOSUL, 1996, p. 1).

17 a) suspensão do direito de participar dos diversos órgãos e instâncias da UNASUL; b) fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres, incluindo a suspensão e/ou limitação do comércio, tráfego aéreo e marítimo, comunicações, abastecimento de energia, serviços e suprimentos; c) promover a suspensão do Estado afetado





Therefore, *The Protocol on Democratic Commitment*, therefore, is a milestone in the institutional development of UNASUR, since it is a binding mechanism (as well as the Constitutive Treaty). It is a protocol that needs to be validated by the national parliaments, indicating acceptance by majority institutions of the South American countries. Moreover, Miranda (2013, p. 198-199, free translation) calls attention to the possible uses:

[*The Protocol on Democratic Commitment*] is based on a constitutional principle that assumes as democratic governments elected in legal manner, but also leaves open the possibility of application of the ‘democratic clause’ in case of risk to the effectiveness of ‘democratic values’ and ‘legitimate exercise of power’.¹⁸

The Protocol on the Democratic Commitment enhances the legitimacy of elected governments as expression of people’s will, however, without neglecting minority rights. The document reiterates the commitment to protect the rule of law and its institutions, the democratic order and fundamental freedoms, including freedom of expression and opinion. These elements are considered essential and fundamental not only for the development of regional integration, but also for participation in the UNASUR (UNASUR, 2010a).

Finally, the approval of *the Protocol on the Democratic Commitment* means regional commitment to democratic order. Democracy seems to work as an element that foster regional integration; and its defense is part of the set of actions to deepen integration promoted by the UNASUR.

The UNASUR and crises in the South American democracies (2008-2015)

The defense of democracy seems to support the proposal of UNASUR and finds resonance to analyze activities undertaken by the organization in mediating disputes in the South American States. However, it is necessary to make a brief analysis on what democracy is, and the concept of democracy that the UNASUR

no âmbito de outras organizações regionais e internacionais; d) promover, junto a terceiros países ou blocos regionais, a suspensão dos direitos e/ou benefícios do Estado afetado, derivados dos acordos de cooperação dos quais fizer parte; e e) adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais (UNASUL, 2010b, p. 2).

18 [o *Protocolo*] parte de um princípio constitucionalista que pressupõe como democráticos governos eleitos nos moldes legais, mas também deixa em aberto a possibilidade de aplicação da ‘cláusula democrática’ em casos de risco à vigência dos ‘valores democráticos’ e ao ‘legítimo exercício de poder’ (MIRANDA, 2013, p. 198-199).





manifests to defend like its own cause, in order to guarantee the success of the process of integration between the regional countries. Although the cases analyzed allow us to observe that democracy in South American countries is constantly in process of maturation. There is a perception of possible fragilities distorting the democratic experience, because its understanding is limited only to the matter of the breach of constitutionality, that is not the perception used in this article.

The current South American case denotes a resumption of the democratization of its governmental regimes is directly related to the difficulties in all spheres of the social coexistence during the military regimes in the second half of the twentieth century. The re-democratization of political institutions allowed the inclusion of deep debates on the classic division of powers from the new realities that the Latin American countries came to understand.

Hermet (2002) argues that during the process of democratic transition in the region, there was a significant change in ideological perception by most Latin American citizens. This perception consisted that democracy would undoubtedly bring benefits beyond previous regimes. However, the new democratic governments have faced enormous problems implementing strategies that lead to a better quality of life for citizens.

In this sense, for Guimarães, Barros and Pinto (2014) the problems that Latin American countries have faced in the process of democratization are related to the specific characteristics of the region. It is worth noting that the new democracies tend towards a certain insulation of politics, in addition to focusing on the administrative and procedural dimensions, in detriment of the quality of mechanisms for the incorporation of identities and strategies of the new social actors, who were traditionally excluded and marginalized in their possibilities of participation and exercise of citizenship in the process of democratic consolidation.

Therefore, we believe that UNASUR through the Democratic Clause and the *Protocol* perceives as a fundamental element the defense of this comprehensive democracy, not limited to the existence of elections and participation in the decision-making process, but also to the community process of social integration to strengthen the institutionalization of the Rule of Law and reflective cooperation between the countries of the Region.¹⁹

¹⁹ Honneth (2001, p. 65-67) argues that the Habermasian view of democracy can be complemented by Dewey's postulates on democratic proceduralism through the model of social cooperation, since the relationship between state and law, there is a solidary citizenship with the possibility of organizing society through processes of communicative consultation and implementation of institutional programs that lead to the strengthening of institutional procedures.





Thus, this section explores briefly four events in which UNASUR has attempted to contain tensions concerning democratic order in South American countries. Chart 1 below presents the general information about the crises, such as actors involved, period, motivations, among others. It can be observed that the different crises have a thematic scope and do not necessarily refer to the breach of constitutionality.

Chart 1. UNASUR and democratic crises in the region (2008 – 2015)

| COUNTRY | YEAR | KEY ACTORS | MAIN MOTIVATIONS | MAIN ACTIONS DEVELOPED BY THE UNASUR |
|----------------|-------------|--|--|---|
| Bolivia | 2008 | Demonstrators for and against Evo Morales' government. | Dissatisfaction with the Law of Hydrocarbons. | <ul style="list-style-type: none"> • Conflict Mediation. • Support for Bolivia's democratic order. • Declaration of La Moneda. |
| Ecuador | 2010 | Unsatisfied military and government forces. | Changes in budget and management of public safety. | <ul style="list-style-type: none"> • Extraordinary meeting of heads of state • Support for Ecuador's democratic order. • Elaboration of the Additional Protocol to the Constitutive Treaty of the UNASUR on the Commitment to Democracy. |
| Paraguay | 2012 | Conservative and leftist social sectors. | Dissatisfaction of some sectors with policies of former President Fernando Lugo. | <ul style="list-style-type: none"> • Meeting of members of UNASUR. • Suspension of Paraguay from UNASUR. |
| Venezuela | 2014-2015 | Nicolas Maduro's government and opposition forces. | Dissatisfaction with Maduro's administration. | <ul style="list-style-type: none"> • Conflict Mediation. • Mission. • Pressure for parliamentary elections in 2015. • Monitoring of the elections. |

Source: elaborated by the authors based on information available in UNASUR website (www.unasursg.org)





Thus, the crises in Bolivia, Ecuador, Paraguay and Venezuela will be analyzed in more detail below, in order to better understand how UNASUR has conducted its regional activities in matters related to the defense of the democratic order of the South American countries that experienced crises in the period 2008-2015.

The Bolivian crisis (2008)

Bolivia, under Sánchez de Lozada's administration (2002-2003), had been suffering from intense protests related to the sale and use of hydrocarbons which became known as the "gas war". In 2005, Evo Morales was elected with strong support from the Bolivian social and indigenous movements. Based on a political platform that favored a strategy for defense of the national interest, Morales proposed review and renegotiation of hydrocarbon exploration contracts with foreign companies. Moreover, the president of Bolivia projected the redistribution of royalties arising from natural gas and oil exploration, reducing the share of resources for producers states such as Pando and Santa Cruz.

President Morales has been confronted in two ways: national and international. The nationalization of hydrocarbons was rejected by investors and international companies, creating problems with the governments of Spain, England and Brazil. Domestically, the president faced problems with autonomist groups, calling for more freedom from central government for some departments. It added to this controversy and discussions on the reformulation of laws on the maximum size of farms in the Andean country (DOMINGUES, 2008).

The crisis resulted in increased demonstrations against Morales, led by the eastern departments of Bolivia. There were clashes between pro and anti-government demonstrators, causing the death of dozens of people and subsequently the state of siege. The opponents of Morales's government sought the repeal of the Hydrocarbons Law.

Upon request by La Paz in April 2008, Brazil, Argentina and Colombia formed the "Friends Group" to facilitate dialogue between Morales' administration and internal opposition forces. However, the effort was not fruitful. Referendum held in the same year approved the autonomy of the department of Santa Cruz, which was promptly rejected by the Bolivian president on the grounds of unconstitutionality. After the referendum of Santa Cruz, three other departments also consulted on the autonomy of the regions. In all cases, it was observed the significant support from the local population to greater independence from Bolivia's central government.





Domingues (2008) stresses that to call – through a presidential decree- a referendum to approve a new constitution brought more instability to the Bolivian political scene. The National Electoral Court did not accept the summons, stating that consultations should firstly be submitted to the Congress. Thus, the situation became more radicalized, with clashes between government and opposition forces.

Due to the worsening of the crisis and the expansion of violence, the US diplomat Philip Goldberg was expelled from Bolivia on charges of helping government opponents and planning a coup. As a result, Washington expelled the Bolivian ambassador, Gustavo Guzman. In solidarity to Bolivia, Venezuela also expelled the US ambassador and the presidents of Nicaragua and Honduras canceled official meetings with Washington. Therefore, the crisis took hemispheric proportions.

When internal conflict intensified and separatist groups emerged,, the UNASUR proposed to establish a space for dialogue, while ensuring regional support for the sovereignty of Bolivia. The pro-tempore president, Michelle Bachelet (2008-2009), convened a special meeting in order to present the UNASUR as mediator of the conflict. On that occasion, UNASUR reached a political concert that produced the Declaration of La Moneda, strengthening – at the same time – the South American democratic order and the newly created organization.

The Declaration of La Moneda was a milestone for the UNASUR. The document expressed full regional support for Morales' government and condemned any attempt at destabilization, coup or territorial division of Bolivia. Moreover, it created two committees to assist in containing the crisis. The first group would develop a fair investigation of deaths during confrontations of divergent forces. The second group, coordinated by Chile, had the task of monitoring negotiations between representatives of the Bolivian government and opposition.

After support from the extraordinary meeting, Morales thanked the UNASUR for “the firm position of defending democracy and unity of the people of Bolivia” (MORALES, 2008, p. 1, free translation)²⁰, and stressed that “for the first time in Latin American history, South American countries decide among themselves to solve their own problems” (MORALES, 2008, p. 1, free translation)²¹. Then Morales met with opposition. They signed guidelines to end the crisis, which included a period of two days for negotiations, investigation of killings during the

20 “pela posição firme de defender a democracia e a unidade do povo da Bolívia” (MORALES, 2008, p. 1).

21 “pela primeira vez na história latino-americana, os países da América do Sul decidem entre si resolver seus próprios problemas” (MORALES, 2008, p. 1).





clashes, and indication of The UNASUR, the European Union (EU), the Catholic Church and the United Nations (UN) as facilitators of negotiations. The choice of mediating organizations stands out to exclude the OAS, demonstrating the decrease in strength and influence of the hemispheric organization in the South American issues.

For Serbin (2009, p. 11, free translation) the Declaration of La Moneda was “the first successful intervention of UNASUR in internal affairs of one of its member states”.²² The author argues that the work in Bolivia was based on three elements proposed by Brasilia and accepted by the other members of UNASUR; they are:

- a) the intervention should be called by the democratically elected government of Bolivia; b) seek to consolidate the existing democratic institutions and promote dialogue between the conflicting parties; c) avoid any reference or questioning the role of the US (SERBIN 2009, p. 12, free translation).²³

The management of the Bolivian crisis was a positive intervention of the UNASUR, helping not only the consolidation of South American democracies, but also the real and symbolic advance of South America as manager of its problems. The UNASUR performance showed the relative maturity and autonomy of the region and the search for consensus of the South American governments in cases of local instability. In addition, the successful action of UNASUR enabled its institutional strengthening – the organization was created in the same year of the bolivian crisis – and the deepening of regional integration.

Ecuador’s crisis (2010)

When Rafael Correa initiated his presidency, in 2007, a series of reforms were implemented: from redirection of the Ecuadorian foreign policy to land reform. In this context, it created a stormy atmosphere, with tensions with political parties, public opinion, unions and social movements.

Changes promoted by Correa hit mainly the security sector. He started to investigate complaints of human rights violations by the National Police, what

22 “primeira intervenção bem-sucedida da UNASUL nos assuntos internos de um dos seus Estados membros” (SERBIN, 2009, p. 11).

23 “a) que a intervenção fosse convocada pelo governo eleito democraticamente da Bolívia; b) que buscasse consolidar a institucionalidade democrática vigente e promover um diálogo entre as partes em conflito; c) que evitasse qualquer referência ou questionamento quanto ao papel dos EUA” (SERBIN, 2009, p. 12).





generated dissatisfaction in the military sector. In 2010, Correa sent to Parliament a bill that would change the public service (Organic Public Service Law). This project eliminated bonuses for coordination and promotion of the military, but included compensation for overtime. Given the dissatisfaction of the military, the Ecuadorian Congress proposed to negotiate with the category. However, Correa vetoed the negotiation affirming that there could be no exceptions.

On 30 September 2010, the situation radicalized. The Police of the 1st Regiment of Quito, the Ecuadorian capital, refused to leave the police station and provide public security services. Soon, other regiments of Quito and other regions also joined the protest. That same day, the military blocked National Unity Bridge, in Guayaquil, and closed Quito's international airport. Avenues were closed, schools dismissed their students, merchants closed their activities, the public transport stopped and public buildings were evacuated because of the violence – looting, theft etc. – that occurred in the absence of the police (CEPEDA; PAZ, 2011).

Given the chaotic situation, Correa decided to head to the police base. In an attempt to leave the location, Correa was the target of insults. He decided not to withdraw, since he was the President of the country and head of the military. This decision deepened the crisis, and Correa got caught in the military hospital on the other side of the base. The place was taken by demonstrators who threw tear gas and chanted slogans. At the same time, protests took place in Congress and clash between opposing and pro-government forces (CEPEDA; PAZ, 2011).

There is no consensus on whether or not there was an attempted coup, mainly due to unknown leadership or real proposals to replace the president. In any case, the crisis was serious and showed real danger to Correa's life, as well as to the democratic order.

The Secretary General of UNASUR, Nestor Kirchner (between May and October 2010), brought together the South American presidents, in Buenos Aires, to support Correa and defend the democratic order in Ecuador. The UNASUR strongly condemned the situation, treated as a coup by the organization. Furthermore, it was articulated a visit of Member States' foreign ministers to Quito. The UNASUR requested that the events were explained and the perpetrators punished (CEPEDA; PAZ, 2011).

On October 1, 2012, The UNASUR presented the Declaration of Buenos Aires on the situation in Ecuador. In the document, the organization listed six points in which it condemned the crisis and reaffirmed the legitimacy of the Ecuadorian president. According to the Declaration of Buenos Aires:





The Heads of State and the Government of UNASUR [...] claim that their respective governments energetically reject and will not tolerate, under no circumstances, any new challenge to the institutional authority or attempted coup to civil power legitimately elected; and warned that in case of new breaches of constitutional order, shall take concrete and immediate measures such as border closures, suspension of trade, air traffic and the provision of energy services and other supplies (UNASUR 2010b, p. 1, free translation).²⁴

Due to the crisis experienced by Ecuador, the UNASUR had new space to consolidate the guiding principles of its activities. During this episode, the organization quickly summoned its members to discuss measures for strengthening the democratic order in the region. It was Ecuador's crisis that highlighted the need for a regional instrument to strengthen democracy. Moreover, in December 2010, during the annual meeting, the Additional Protocol to the Constitutive Treaty on the Commitment to Democracy was established, which ensured "concrete measures to be adopted by Member States of UNASUR in situations of rupture of the constitutional order" (ISAGS 2011, p. 1, free translation).²⁵

The immediate regional reaction and especially consensus were an important element for the maintenance of the democratic order in the Andean country. The organization was responsible for establishing dialog and demonstrated that the other South American countries would not connive with ruptures or cope; and would apply sanctions to those that bring risk to democracy. The UNASUR, therefore, showed strength and ability to solve regional problems. The episode was also important to strengthen democracy as one of the core values of the institution and to the development of mechanisms to defend it.

The Paraguayan crisis (2012)

Paraguayan political crisis (2012) is deeply rooted in the agrarian question. The country is marked by conflicts between peasants, landless movement, and large landowners. The victory of Frente de Esquerda, led by Fernando Lugo in

24 As Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL [...] afirmam que seus respectivos Governos rechaçam energeticamente e não vão tolerar, sob nenhum conceito, qualquer novo desafio à autoridade institucional nem tentativa de golpe ao poder civil legitimamente eleito; e advertem que, em caso de novas quebras da ordem constitucional, adotarão medidas concretas e imediatas, tais como fechamento de fronteiras, suspensão do comércio, do tráfego aéreo e o fornecimento de energia, serviços e outros suprimentos (UNASUL, 2010b, p. 1).

25 "medidas concretas a serem adotadas pelos Estados Membros da UNASUL em situações de ruptura da ordem constitucional" (LUGO, 2012, p. 1).





2008, put an end to 60 years of Colorado Party domination. Its political platform was based on an agenda that favored land reform, which should be carried out “without traumatic or violent processes” (LUGO, 2012, p. 1, free translation).

During the brief government of Lugo (2008-2012), there were several clashes between large landowners and peasant movements, which led to the end of his presidency. In 2010, Lugo declared state of emergency in the North due to constant land invasions and attacks by the Paraguayan People’s Army (EPP), which has strong connections with the FARC (GIRALDI, 2013).

Political instability in Paraguay worsened in June 2012, when eleven peasants and six policemen were killed and dozens of people were injured during conflicts in farm fields Morombi, to the northeast of Asuncion. The ownership of land was attributed to the former senator from Colorado Party – opposition to Lugo’s government – Blas Riquelme, who was accused of illegally getting hold of the property during Alfredo Stroessner’s dictatorship, also from Colorado Party.

Tensions resulted in the resignation of the Interior Minister (Liberal Radical Autêntico Party, an important supporter of Lugo’s government). However, it was found that the property in dispute did not belong to Blas Riquelme, leading Paraguayan President to seek closer ties with the Colorado Party, offering them the Ministry and therefore losing the support of the Liberal Party.

In only four days (between 15 and 19 June 2012), tensions intensified, culminating in the beginning of Lugo impeachment on June 20th, 2012. The Paraguayan legislature based on Article No. 225 of the Constitution and claimed “poor performance of duties” to justify the deposition of Lugo. The charges related to six major elements: 1) links with social movements, which intensified land invasions; 2) authorization of Engineering Command of the Armed Forces in 2009 for political act; 3) Ñacunday case in which Lugo was accused of being condensing with land invasions; 4) explosion of violence related with weaknesses in public security policy; 5) conflict in Curuguaty, which resulted in the death of 17 people; and 6) support for Ushuaia II protocol within MERCOSUR without parliamentary ratification (GAIO, 2012).

On June 22, 2012, seven days after the killings in Curuguaty and two days after the opening of impeachment, President Lugo was ousted and his deputy, Federico Franco of the Authentic Radical Liberal Party, took over the presidency of Paraguay. Lima (2012, p. 1, free translation) argues that the fast impeachment is a type of “neogolpismo”. Lima (2012) indicates that the Paraguayan case sets a dangerous precedent: the facility to unseat presidents democratically elected





through processes that have legal or institutional appearance. The coup in Paraguay took on distinct characteristics of coups (and attempts) that hit South America during the 20th Century and early 21st. For Lima (2012, p. 1, free translation):

[neo-coup requires] less use of violence than in the past; civilian leadership, and may rely on indirect involvement of the military; maintenance of some institutional appearance; absence of overt participation of a power (USA); and seeks to resolve quickly any kind of social or serious political standoff.²⁶

Franco's government was hailed as legitimate by the United States, Canada, Spain and the Vatican. Nevertheless, it triggered a counter reaction in the region, where many countries classified it as a democracy breakdown in Paraguay. In this sense, the South American countries did not recognize the legitimacy of the impeachment and declared support for Lugo.

Before the decision of the Paraguayan Congress, UNASUR Member States were gathered in Rio de Janeiro for the Rio + 20 Conference. During the event, it was decided the immediate dispatch of a mission to Asunción in support of President Lugo. After hearing the Paraguayan President, the UNASUR defended the democratic order and did not recognize the impairment process is based on three main arguments: 1) failures in the charges; 2) disregard to due process; and 3) curtailment of the right to legal defense.

Alí Rodríguez, General Secretary of UNASUR (2012-2014), accompanied UNASUR's mission in Asuncion, and said that opposition had no interest in ending the political crisis, and the situation configured a coup. Shortly before the formal announcement of Lugo's impeachment, Rodríguez said that UNASUR "could not give a different direction to events. [...] What we saw was that they had already made a decision, a coup" (RODRIGUEZ, 2012, p. 1, free translation).²⁷ Speaking to foreign ministers of UNASUR Member States participating in the mission, Rodríguez said that Paraguay fit in Articles 1, 5 and 6 of the Protocol on Democratic Commitment, indicating no regional support for the development of the Paraguayan case.

26 [o neo golpismo apresenta] menor uso da violência que no passado; liderança civil, podendo contar com participação indireta dos militares; manutenção de alguma aparência institucional; ausência da participação ostensiva de uma potência (EUA); e o objetivo de resolver de forma rápida algum tipo de impasse social ou político grave (LIMA, 2012, p. 1).

27 "não pôde dar um rumo diferente aos acontecimentos. [...] o que vimos é que já há uma decisão tomada, um golpe de Estado" (RODRIGUEZ, 2012, p. 1).





Based on the democratic clause, the South American organization decided to suspend Paraguay. UNASUR Member States ratified the suspension²⁸ of Paraguay until the restoration of democratic order, which they expected to happen after the 2013 elections. Such decision created an unusual situation, since Paraguay was responsible for the pro-tempore presidency of UNASUR. Peru faced with this standoff, had to take over the continuing presidency rotation stipulated by the organization.

Despite the suspension, UNASUR Member States decided not to impose economic or trade sanctions to Paraguay, because such measures would only further harm the Paraguayan people and increase political and social tensions. This decision however faced internal disagreements. The Ecuadorian President expressed the need of full compliance with the *Protocol on Democratic Commitment*, which included the suspension of economic relations as a way to curb coup movements in the region. On the other hand, Brazil and Argentina lobbied against economic measures, since both countries have strategic interests – mainly related to the energy sector – in Paraguay. In the end, the position of Brasilia and Buenos Aires prevailed.

The Paraguayan case was the first failure of UNASUR in preventing the interruption of the democratic order in South America. It highlighted the difficulties of acting in a context of neogolpismo, which eliminates the use of armed forces and uses the fragility of democratic institutions in some countries, making it difficult to characterize it as a coup. On the other hand, the existence of strong national interests made it difficult for the Organization to deal with the crisis. Both factors helped to build UNASUR ambiguous reaction. That is, the organization provided a quick diagnosis of the crisis and it was strong in the discursive level; however, its proposal for overcoming the crisis and developing conciliatory alternatives was weak.

Democracy in South America in general, and of Paraguay, in particular, has not been strengthened. The situation might be seen from the perspective of the organization's weakness in dealing with the interests of South American states. However, it is clear that UNASUR actions were important for the exercise of regional autonomy, as the organization was the main interlocutor between the parties. As in previous events, the South American countries dismissed

28 It is important to mention that the president of Paraguay, Federico Franco, questioned the suspension based on the alleged illegality of UNASUR democratic clause, since it had not been approved by the Paraguayan Parliament, therefore, would not be valid.





extra-regional interference – in particular the US. Although it has failed in terms of finding a solution to the crisis, the UNASUR creating room for effective dialogue in South America.

The Venezuelan crisis (2014-2015)

The last years of Hugo Chávez's government marked the slowing down of the Venezuelan economy. The death of Chavez, in March 2013, raised further doubts about the survival of his development model. However, the former Venezuelan leader managed to leave a successor. Nicolas Maduro reached the presidency of Venezuela committed to advancing the Chavism in face of the evident economic crisis.

In February 2014, a series of protests took place against Maduro's government, led mainly by Leopoldo López, the leader of the right-wing party Voluntad Popular. Among other things, protesters demanded a solution to the economic crisis in the country, caused by the decline in government revenues in face of falling commodity prices on the international market.

It is important to mention that the Venezuelan economy is strongly dependent on resources from oil sales. This market has been marked by disputes of Petroleum Exporting Countries (OPEC) and the US due to the North American shale oil and gas. This situation has brought down oil price in recent years. As a result, instabilities in the oil market have had negative impact in the Venezuelan economy. In recent years, the country has faced a staggering rise in inflation rate²⁹, decline in exports³⁰ and shortages of essential items in retail markets (IMF, 2015).

The protests that happened between February and June 2014 left the total of 43 people dead and 878 injured (AMNESTY INTERNATIONAL, 2015). One of the leaders of the demonstrations, Leopoldo López, has been accused of incitement, conspiracy and attempted coup what culminated in his arrest by the Venezuelan government. López has handed himself and has been arrested at a prison in Caracas.

Given the instability in Venezuela, Ecuadorian President Rafael Correa has called an UNASUR extraordinary meeting to address the issue. During the inauguration ceremony of the Chilean Michelle Bachelet, the worsening situation

29 According to data from the International Monetary Fund (IMF) in its World Economic Outlook Database, Venezuela's inflation was 56.193% (in 2013), 69.829% (in 2014) and the forecast for 2015 is 55.914% (IMF, 2015).

30 In 2013, the volume of exports fell 6.17%. In 2014, the drop was 0.189%. It is expected a slight recovery in 2015 (IMF, 2015).





in the Andean country was discussed. In an official statement, the organization rejected the violence and expressed condolences to victims' families, as well as solidarity to the Venezuelan people and the democratically elected government (UNASUR, 2014).

The resolution signed at the Extraordinary Meeting of the UNASUR Council of Foreign Ministers on Venezuela approved five points: 1) support the Venezuelan government's efforts to establish dialogue with opposition forces and social movements; 2) creation of a mission to mediate negotiations, following Venezuela's request; 3) statement of the Pro Tempore Presidency to organize the work of the Council of Foreign Ministers to act on the issue; 4) reporting and requesting information about activities of Foreign Ministers to mediate the conflict; and 5) a statement of concern about threats to the independence and sovereignty of Venezuela (UNASUR, 2014).

The UNASUR sent diplomatic missions composed of foreign ministers of Brazil, Colombia and Ecuador, in addition to the current Secretary General of UNASUR and former Colombian President Ernesto Samper. The organization has taken two distinct courses of action. First, to mediate negotiations between Maduro's administration and opposition forces. Second, to negotiate with the US the end of economic sanctions imposed by Washington to Venezuela.

In early 2015, Obama said the situation in Venezuela was a "national emergency [...] Unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy" (OBAMA, 2015, p. 1, free translation)³¹. In addition, the US president imposed sanctions against officials of Venezuela, as the freezing of economic transactions, as well as prohibition to enter into the United States territory. These sanctions are linked to Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act, signed by Obama in December 2014.

Relations between Washington and Caracas have been unstable since the beginning of Chavism. After the 2014 protests, the situation has deteriorated mainly due to Maduro accused the US of interference and support for coups in Venezuela. Even though, Maduro requested UNASUR mediation for improving his relations with the US, making the assessment of the Venezuelan situation even more complex.

In March 2015, the UNASUR condemned the US classification of Venezuela as a security problem and rejected sanctions imposed by Washington. At the same

31 "emergência nacional [...]. Ameaça não usual e extraordinária à segurança nacional e à política exterior" (OBAMA, 2015, p. 1).





time, it requested dialogue with the US. The UNASUR's requests seem not to have echoed in the northern portion of the continent, demonstrating that it is not yet strong enough to dialogue with the superpower. In addition, it is important to mention the curious fact that the Secretary General of UNASUR has not been allowed to enter the US territory since 1996, when his visa has been suspended for involvement with the Colombian drug trafficking (COSTA, 2015).

Although the attempt to negotiate with the USA shows the evident fragility of the organization, the internal context is slightly more encouraging. The UNASUR has sent two missions to Venezuela, but the actual results are controversial. On the one hand, it has enticed both by Maduro and opposition. In 2014, it held negotiations between the parties and set some concrete solutions, such as the release of prisoners, no use of lethal weapons by government military forces and reestablishment of dialogue. However, opposition accused Maduro of not fulfilling agreements, generating more instability.

The UNASUR put pressure on the Venezuelan president to implement the partial renewal of public authorities, who were with expired mandates (MEZA, 2015). Maduro allowed the selection of new directors to the National Electoral Council (CNE), the Supreme Court and the Comptroller General, important institutions for the functioning of the democratic order. However, Maduro was accused of hindering opposition's access to these posts.

On the other hand, the UNASUR compromised its action in managing the Venezuelan case due to some negative statements by Samper in relation to members of the Venezuelan opposition. Malamud (2015, p. 1, free translation) accuses the Secretary General of "abandoning the equidistance, being much closer to Maduro's government than to opposition forces".³² This perception complicated mediation attempts, since the UNASUR has been one of the few organizations involved in resolving regional tensions. The organization cannot afford the price of losing symbolic capital in a period of economic and internal crisis of its members, which has led to near paralysis of the organization.

Despite the criticism, the UNASUR put strong pressure on Caracas for holding parliamentary elections, which is seen as a solution to the crisis and means to normalize the democratic order in the country. In June 2015, the organization made a series of announcements emphasizing the urgency of elections. The organization said it "is going to keep on defending through [...] diplomatic channels the

32 "abandonar a equidistância, mostrando-se muito mais próximo do governo Maduro do que das forças de oposição" (MALAMUD, 2015, p. 1).





democratic institutions and the right of Venezuelans to resolve peacefully their own differences” (UNASUR, 2015a, p. 1, free translation).³³

On June 22nd, 2015, the organization welcomed Venezuela by setting a date for the elections – one of the points agreed in negotiations with the opposition –, scheduled for December 6th, 2015. The UNASUR declared that “will implement an immediate Election Monitoring mission which was requested by the president of CNE and the Chancellors Committee of Brazil, Colombia and Ecuador” (UNASUR, 2015b, p. 1, free translation).³⁴ Another statement, issued on June 24, 2015, the organization stressed the importance of parliamentary elections and reiterated its “fundamental commitment to ensure the effectiveness of peace, democracy and human rights in the region” (UNASUR, 2015c, p. 1, free translation).³⁵

Venezuelan elections of November 2015 took place without major hassles. The Election Monitoring Mission of UNASUR monitored the elections and, more importantly, the calculations of votes and declaration of winners. It is important to note that the result of this election was a major defeat for Chavism. Opposition was largely successful, generating fear in the region for possible reactions from Maduro’s administration. However, the Venezuelan government conceded defeat; the first one since the dissolution of the old Congress in 2000.

Despite criticisms regarding an alleged omission, lenient reaction or dubious position of its Secretary-General, it is important to note that UNASUR has provided great contributions to the management of the Venezuelan crisis. The organization used diplomatic channels and search for consensus, which are organization’s basic elements. The Venezuelan case was crucial to test the UNASUR action ability in a period of severe economic crisis and changes in domestic politics in the continent.

Conclusiones

Regionally, the UNASUR has become the central space for discussions of South American problems. Its constant participation as conflicts mediator has strengthened its pacifying feature. Even in face of limitations and flaws, the

33 “seguirá defendendo através de [...] canais diplomáticos a institucionalidade democrática do país, e o direito dos venezuelanos de solucionar de forma pacífica suas próprias diferenças” (UNASUR, 2015a, p. 1).

34 “porá em prática imediatamente uma Missão de Acompanhamento Eleitoral que foi solicitada pela própria presidenta do CNE, a Comissão de Chanceleres do Brasil, Colômbia e Equador” (UNASUR, 2015b, p. 1).

35 “compromisso fundamental de assegurar a vigência da paz, da democracia e dos direitos humanos na região” (UNASUR, 2015c, p. 1).





organization has demonstrated increasing authority to intervene in regional crisis, especially with regard to destabilization of the democratic order.

Increased legitimacy of the UNASUR as conflicts mediator is accompanied by the decrease of regional role played by the OAS. Although the hemispheric organization is older and has a more consolidated institutional architecture, counting on protection mechanism and promoting democracy, the UNASUR has occupied – albeit with severe flaws – this space.

The emergence of UNASUR as a regional authority is remarkable. Its performance has been based on the appeasement of the crisis, encouragement of dialogue and rapid search for solutions with participation of member states. The organization is informed by *realpolitik*, based on a relatively efficient and flexible method for conflict resolution. In all cases presented, the organization tried to mobilize the region rapidly to make decisions and build consensus, demonstrating that its process of integration depends on the defense and promotion of democracy.

During the crises in Bolivia and Ecuador this attitude was very evident. In relation to Paraguay, the UNASUR also sought dialogue and solutions quickly. Although it has not reached its goal in the Paraguayan case, the organization has shown that it has mechanisms to promote democracy at the regional level. However, it proved to be weak in dealing with interests of economically strong countries – Brazil and Argentina – in its mission to promote the South American democratic order.

Furthermore, the complexity of Venezuelan politics prevents a quick decision of UNASUR, as it involved an increasingly isolated and violent government, a dubious opposition, allegations of the US interference, and the severe economic crisis. The Venezuelan case shows the UNASUR's weakness. The organization, which has worked based on the presidential voluntarism, seems not to have the previous power.

During this period of political and economic crisis in South American countries (especially Argentina, Brazil and Venezuela), the UNASUR seems stuck on the South American problems. The resolution of the Venezuelan conflict was linked to the very progress of the organization; a failure of perception may mean the paralysis of UNASUR and compromise its goals. Thus, the future of this integrative project becomes dependent on its ability to maintain democratic order in the region.



References

- AMNESTY INTERNATIONAL. Venezuela: Los Rostros de la Impunidad. A un año de las protestas, las víctimas aún esperan justicia. *Amnesty International Publications*. 2015. Disponível em: < <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/03/Venezuela-report-2015.pdf> > . Acesso em: 1 out. 2017.
- BRAZIL. Ministério das Relações Exteriores / Fundação Alexandre Gusmão. *Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana De Naciones*. Brasília: FUNAG. 2005.
- CEPEDA, Miño; PAZ, Juan. El 30-s: intento de golpe de Estado en Ecuador. In *Observatorio Latinoamericano*, Dossier Ecuador, v. 7, n. 6, p. 14-25. 2011. Disponível em: <http://iealc.socials.uba.ar/observatorio-latinoamericano/observatorio-latinoamericano-no-7-dossier-ecuador-junio-de-2011/> > . Acesso em: 30 set. 2017.
- CHAVEZ, Hugo. (2010) Cumbre de Unasur acuerda un protocolo contra golpes de Estado. *BBC Mundo*. Disponível em: < http://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/11/101126_colombia_ecuador_relaciones_restablecimiento_unasur_jg.shtml > . Acesso em: 11 out. 2017.
- CORREA, Rafael. (2010) Cumbre de Unasur acuerda un protocolo contra golpes de Estado. *BBC Mundo*. Disponível em: < http://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/11/101126_colombia_ecuador_relaciones_restablecimiento_unasur_jg.shtml > . Acesso em: 11 out. 2017.
- COSTA, Mariana Timóteo da. Unasul, um bloco regional na UTI. *O Globo*. 2015. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/mundo/unasul-um-bloco-regional-na-uti-15534816> > . Acesso em: 11 out. 2017.
- DOMINGUES, José Maurício. Bolívia às Vésperas do Futuro. *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 9. 2008. p. 2-14. Disponível em: < http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/52_analises_AC_n_09_set_2008.pdf > . Acesso em: 11 out. 2017.
- FLACSO. *Dossier Grupo de Rio*. Cuadernos Integración de América Latina. San José: FLACSO, 122 p. 2008. Disponível em: < <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan027079.pdf> > . Acesso em: 10 out. 2017.
- GAIO, Gabrieli. A destituição de Lugo: atores e eventos. *Dossiê Paraguai*. Observador On-line. v.7, n. 6. 2012. Disponível em: < http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_06_2012.pdf > . Acesso em: 30 set. 2017.
- GIRALDI, Renata. Paraguai anuncia que vai combater guerrilha EPP. *Portal EBC – Empresa Brasil de Comunicação, Agência Brasil*. 2013. Disponível em: < <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-08-21/paraguai-anuncia-que-vai-combater-guerrilha-epp> > . Acesso em: 13 out. 2017.





- GUIMARÃES, Débora; BARROS, Flávia; PINTO, Julio. Democracia na América Latina: desafios e perspectivas. *Revista Sociedade e Estado*. Vol. 29, Número 1, janeiro/abril 2014. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922014000100002> > . Acesso em: 13 mar. 2018.
- GUIMARÃES, Samuel. Integração regional e acordos de livre comercio. In: SARTI, I.; MARTINS, J.; LESSA, M.; CARVALHO, G. (orgs.) *Os desafios da Integração Sulamericana: autonomia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2014.
- HERMET, Guy. A democratização dos países emergentes e as relações entre o Estado, as OIGs e as ONGs. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINIS, Germán (orgs). *Democracia e Governança Mundial. Que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Ed Universidade UFRGS, 2002.
- HONNETH, Axel. Democracia como cooperação reflexiva. John Dewey e a teoria democrática hoje. In: SOUZA, Jesse (org.) *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- IMF. *World Economic Outlook Databases, 2015*. Washington: IMF, 2015. Disponível em: < <https://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28> > . Acesso em: 27 abr. 2018.
- ISAGS. *Unasul*. Disponível em: < <http://www.isags-unasursalud.org/interna.asp?lang=1&idArea=38> > . Acesso em: 15 out. 2017.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Precedente Perigoso. *Dossiê Paraguai*, vol. 7, nº 06. 2012. Disponível em: < <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22369.pdf> > . Acesso em: 15 out. 2017.
- LUGO, Fernando. Impeachment de Lugo. *Folha de São Paulo. Opinião*. 23 jun. 2012. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinia0/50407-impeachment-de-lugo.shtml> > . Acesso em: 12 out. 2017.
- SILVA, Luiz Inácio. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. 2008. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/0744638582379-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio/?searchterm=discurso%20do%20presidente%20lula%20assembl%20C3%A9ia%20geral> > . Acesso em: 12 out. 2017.
- MALAMUD, Carlos. Nuevo fracaso de Unasur en Venezuela. *Infolatam*. 2015. Disponível em: < <http://www.infolatam.com/2015/03/08/nuevo-fracaso-de-unasur-en-venezuela/> > . Acesso em: 15 out. 2017.
- MERCOSUR. *Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul*. 1996. Disponível em: < http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/cmc_1996_acta01_declara-presiden_pt_compdemocratico.pdf > . Acesso em: 18 out. 2017.





- MEZA, Alfredo. A Unasul será mediadora entre a oposição e o Governo venezuelano. 2015. Disponível em: *El País*. < http://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/04/internacional/1425499467_729230.html > . Acesso em: 11 out. 2017.
- MIRANDA, Mario Ângelo Brandão de Oliveira. As significações e usos do conceito de democracia no ambiente político sul-americano atual e sua relevância no contexto da integração regional. In: LAPSKY, Igor; SCHURSTER, Karl; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da (orgs). *Instituições sul-americanas no tempo presente: caminhos da integração*. Rio de Janeiro: Mauad, 2013.
- MORALES, Evo. Cúpula da Unasul entra em acordo unânime de apoio à Bolívia. 2008. *Folha de São Paulo. Mundo*. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2008/09/445266-cupula-da-unasul-entra-em-acordo-unanime-de-apoio-a-bolivia.shtml> > . Acesso em: 17 out. 2017.
- OBAMA, Barack. Obama decreta novas sanções contra altos funcionários da Venezuela. *El País*, Washington. 2015. Entrevista concedida a Silvia Ayuso. Disponível em: < http://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/09/internacional/1425919831_255459.html > . Acesso em: 13 out. 2017.
- RODRIGUEZ, Alí. Enviado da Unasul diz que situação no Paraguai é de ‘golpe’. *BBC Mundo*. Caracas. Entrevista concedida a Claudia Jardim, 2012. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/06/120622_lugo_unasul_cj_dt.shtml > . Acesso em: 12 out. 2017.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Procesos de integración de América del Sur y el Papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n. 97-98, p. 87-100. 2012. Disponível em: < https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/97_98/procesos_de_integracion_de_america_del_sur_y_el_papel_de_brasil_los_casos_del_mercosur_y_la_unasur > . Acesso em: 10 out. 2017.
- SARTI, Ingrid. Integração Sulamericana: os desafios de um projeto estratégico. In: SARTI, I.; MARTINS, J.; LESSA, M.; CARVALHO, G. (orgs.) *Os desafios da Integração Sulamericana: autonomia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2014.
- SERBIN, Andrés. A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é uma alternativa?. *Nueva Sociedad*, n. 219, v. 1-2, 2009. Disponível em: < http://nuso.org/media/articles/downloads/p7-1_1.pdf > . Acesso em: 20 out. 2017.
- UNASUR. *Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia*. Georgetown, Guiana. (2010a) Disponível em: < <http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Protocolo-Adicional-al-Tratado-Constitutivo-de-UNASUR-sobre-Compromiso-con-la-Democracia-opt.pdf> > . Acesso em: 12 out. 2017.





_____. *Declaración de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina. (2010b) Disponível em: < http://www.ambito.com/diario/aw_documentos/archivospdf/2005/id_doc_5566.pdf > . Acesso em: 13 out. 2017.

_____. *Resolución N°/2014*. Santiago do Chile. (2014) Disponível em: < http://isags-unasul.iphotel.info/noticias_interna.asp?idArea=2&lang=1&idPai=7270 > . Acesso em: 13 out. 2017.

_____. *Comunicado Oficial del Secretario General de UNASUR*. (2015a) Disponível em: < <http://www.unasursg.org/es/node/286> . Acesso em: 13 out. 2017.

_____. *UNASUR inició conformación de la Misión de Acompañamiento para las elecciones de Venezuela, tras pedido formal del CNE*. (2015b) Disponível em: < <http://www.unasursg.org/es/node/300> > . Acesso em: 12 out. 2017.

_____. *Comunicado de la Secretaría General de Unasur sobre las Elecciones en Venezuela*. (2015c). Disponível em: < <http://www.unasursg.org/es/node/297> > . Acesso em: 12 out. 2017.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI, H. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 57, n. 2, 2014. Pp. 517-552. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n2/a08v57n2.pdf> > . Acesso em: 13 out. 2017.





Argentina e Brasil na visão dos *think tanks* dos Estados Unidos¹

Argentina and Brazil in the view of the United States' think tanks

DOI: 10.21530/ci.v13n1.2018.725

Eduardo Munhoz Svartman²

Resumo

No decorrer dos anos 2000, Argentina e Brasil chamaram atenção dos *think tanks* dos Estados Unidos dedicados à América Latina e aos países emergentes, por conta da eleição de governantes progressistas e do maior protagonismo externo desses países, expresso em iniciativas como a liderança da MINUSTAH, a criação de novos mecanismos de concertação regional e na adoção de posições críticas ao sistema liderado pelos EUA, embora não necessariamente identificadas com o bolivarianismo. Esse papel suscitou considerável produção de “*experts*” a respeito dos dois países no sentido de decifrar essa nova realidade e de orientar a política dos Estados Unidos para a região. O presente estudo analisa como a produção ideacional dos *think tanks* dos EUA abordou o ciclo de maior protagonismo externo da Argentina e do Brasil, as crises domésticas e os novos governos que chegaram ao poder em 2015 e 2016. São escrutinadas as temáticas dominantes e enfatizados, na análise, os aspectos securitários e estratégicos considerados pelos *think tanks* como mais relevantes para os Estados Unidos, assim como as recomendações políticas feitas por tais organizações.

Palavras-chave: *think tanks*; relações Brasil-Estados Unidos; relações Argentina Estados Unidos; países emergentes.

Abstract

In the 2000s, Argentina and Brazil caught the attention of the United States think tanks devoted to Latin America and emerging countries. The election of center-left rulers that increased the foreign protagonism of their countries through initiatives such as the leadership

1 Esta pesquisa contou com bolsa CAPES Estágio Sênior, processo número 001583/2015-08.

2 Professor dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS. Contato: eduardosvartman@gmail.com

Artigo submetido em 03/11/2017 e aprovado em 19/04/2018.





of MINUSTAH, the creation of new regional organizations and the criticism to the US-led international order, although not necessarily identified with Bolivarianism, really changed the regional landscape. This role has given rise to considerable production of “*experts*” about the two countries in order to decipher this new reality and to guide US policy towards the region. The present study analyzes how the ideational production of US think tanks addressed the cycle of greater external protagonism in Argentina and Brazil, the domestic crises and the new governments that came to power in 2015 and 2016. The text depicts the predominant issues and is focused on the analysis of the strategic and security aspects considered by the think tanks as most relevant to the United States, as well as the policy recommendations made by these organizations.

Keywords: think tanks; Brazil-United States relations; Argentina-United States relations; rising countries.

Introdução

As primeiras décadas do século 21 têm sido marcadas por um duplo processo de incremento do protagonismo de países intermediários, usualmente classificados como “emergentes”, e de desgaste da credibilidade dos Estados Unidos e de seu compromisso com alguns dos fundamentos da ordem internacional que, desde o fim da Guerra Fria, lideravam quase sem contestação. As mudanças que vêm reconfigurando o ordenamento do sistema internacional se expressam na retomada do protagonismo externo da Rússia, na ascensão econômica (e, em menor escala, militar) da China, na emergência de novos fóruns e articulações internacionais, como o G-20 e o BRICS, e nas iniciativas de vários países intermediários no sentido de ampliar suas margens de autonomia, especialmente nos seus entornos regionais. Como será assinalado adiante, Argentina e Brasil participaram, ainda que em escalas diferentes, dessa dinâmica.

Embora a distribuição do poder militar não tenha sofrido ainda alterações muito significativas desde as longas intervenções no Iraque e Afeganistão, em nome da “guerra global ao terror”, e da crise financeira de 2008, as respostas dos Estados Unidos a essa ordem em fluxo têm sido objeto de ampla discussão, na qual se assinala a alternância de opções unilateralistas e protecionistas, que enfraquecem o componente liberal e sua legitimidade, e de opções de concertação e globalistas, que buscam reforçar o compromisso de outros países com a governança do sistema (HURRELL, 2006; KAHLER, 2013). Essa alternância pode ser constatada no predomínio de políticas unilaterais dos governos George W. Bush e Donald Trump





e de “engajamento” com os chamados “*responsible stakeholders*” da administração Barak Obama. Também expressa um debate teórico em curso nos EUA entre os advogados da estratégia da *contenção* dos emergentes (MEARSHEIMER, 2014), da *socialização* desses na ordem liberal (IKENBERRY, 2011) e da *moderação* da presença dos Estados Unidos nas regiões e temas considerados vitais para sua hegemonia (POSEN, 2014).

Diferente da Guerra Fria, quando a estratégia da *contenção* pautou a ação dos Estados Unidos, no presente, cada governo tem feito ajustes conjunturais e por vezes contraditórios que buscam atender tanto às demandas externas quanto ao público interno estadunidense. Nesse ambiente, a definição do que seja o interesse nacional dos EUA na miríade de regiões, temas e agendas específicas é objeto de disputa particularmente forte entre os atores governamentais diretamente envolvidos (Casa Branca, Departamento de Estado, Pentágono, Congresso) e atores sociais que pretendem influenciar tal processo (grupos de pressão, *think tanks*, *lobbies*). Diante disso, o objetivo central desse artigo é analisar a produção ideacional de um dos grupos de atores, os *think tanks*, no que diz respeito ao maior protagonismo internacional da Argentina e do Brasil, às crises domésticas e aos novos governos que chegaram ao poder em 2015 e 2016, de modo a apreender o que, na percepção de um número selecionado de *think tanks*, tais acontecimentos implicariam para os Estados Unidos. Num período de crise econômica e contestação da liderança norte-americana, de ascensão e queda de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul, como os dois maiores países da região foram enquadrados por essas organizações, que têm por objetivo influenciar governos e a opinião pública do seu país?

Para dar conta dessa proposta, o presente artigo está organizado da seguinte maneira: esta introdução, uma breve descrição do maior protagonismo observado nas inserções internacionais da Argentina e do Brasil, seguida do papel exercido pelos *think tanks* no cenário político dos Estados Unidos e do recorte analítico aqui estabelecido. Posteriormente, são apresentadas algumas características institucionais e ideológicas dos *think tanks* aqui pesquisados para, em seguida, analisar sua produção ideacional a respeito das políticas externa e de defesa da Argentina e do Brasil. Por fim, o artigo encerra com conclusões, onde são apresentadas as conclusões.





Protagonismo externo da Argentina e do Brasil e o papel dos *think tanks*

Na primeira década do século XXI, a ação externa da Argentina deu-se no sentido de alavancar a recuperação da profunda crise econômica e política que abalou o país no início da década de 2000. Para fazer frente à retração da economia e aos impactos sofridos pela sociedade de seu país, que levaram o governo anterior a decretar moratória ao pagamento dos credores externos, o presidente Néstor Kirchner, eleito em 2003, apontou para a recuperação das reservas, reindustrialização e a geração de emprego como suporte para sua estratégia de desendividamento e renegociação da dívida externa do país. Crítico das administrações neoliberais anteriores e dos organismos financeiros internacionais, Kirchner afirmava “pensar o mundo em argentino” e conferiu maior ênfase à presença da Argentina nos foros multilaterais, às relações com a América do Sul e à aproximação com a Venezuela e o Brasil (BUSSO, 2014). Tratava-se, em síntese, de uma inflexão em favor de um modelo autonomista e desenvolvimentista (SIMONOFF, 2009). Tal inflexão esteve amparada num período continuado de forte expansão da economia Argentina, com taxa média de crescimento do PIB superior a 8% ao ano (BANCO MUNDIAL, 2017).

No campo da defesa nacional, a Argentina manteve o orçamento de defesa severamente reduzido, o que prolongou o quadro de crescente obsolescência de suas Forças Armadas. Entretanto, houve avanços em termos de controle civil sobre os militares (envolvendo tanto a responsabilização de agentes da ditadura pelos crimes cometidos, como mudanças substantivas na educação militar) e do emprego das forças em operações de paz sob o mandato da ONU, o que reforçava seu compromisso com o multilateralismo e estreitou a aproximação com o Brasil, Chile e Uruguai, atores relevantes na MINUSTAH. A adesão argentina à UNASUL e sua atuação em crises como a do acordo de 2009 (no qual a Colômbia esteve a ponto de ceder bases militares aos EUA em seu território), revelam uma disposição para fortalecer os mecanismos regionais multilaterais e manter um padrão autonomista em relação à potência central.

Em 2007, Cristina Fernandez de Kirchner assumiu a presidência da Argentina com um programa continuísta; todavia, ao longo de seus dois mandatos, os cenários interno e externo se mostraram cada vez menos favoráveis. Na esteira do desgaste de 12 anos dos Kirchner à frente da Casa Rosada e da queda do preço internacional dos produtos exportados pela Argentina, em 2015, Maurício Macri venceu as eleições nacionais. Crítico do que define como o *populismo* de seus





antecessores, Macri tem adotado um perfil de inserção externa neoliberal e alinhado às potências centrais. Durante sua visita oficial a Washington, em 2017, Macri participou de um evento no Center for Strategic International Studies (CSIS), um dos mais influentes *think tanks* dos EUA, onde falou em inglês, um ato simbólico relevante a indicar que o governo não mais “pensava em argentino”.

No mesmo período, o Brasil viveu um ciclo, em sua ação externa, que partiu de uma crítica aos custos do processo de globalização, ainda nos anos finais do governo Cardoso (SILVA, 2009), para uma maior diversificação e busca por autonomia na administração Lula, seja através da construção de coalizões em organizações internacionais, da criação de novos foros regionais – como a UNASUL, da mobilização de um discurso reformista dos organismos internacionais ou da projeção econômica e política sobre América do Sul, África e Oriente Médio (CERVO, 2010). A isso se soma a implantação de projetos de modernização das suas Forças Armadas a partir da produção doméstica e de iniciativas de integração da indústria de defesa no âmbito da América do Sul, em cooperação com parceiros predominantemente europeus (SVARTMAN, 2014). Mais recentemente, nos governos Dilma Rousseff, tal ciclo se retraiu para níveis mais baixos de protagonismo (SARAIVA, 2016) e, no governo Michel Temer, sofreu uma inflexão, abandonando o discurso reformista, distanciando-se da África e assumindo um discurso voltado à busca de acordos de livre-comércio com a Europa e os Estados Unidos.

Diante da complexidade das transformações em curso e da dificuldade em se estabelecer com maior precisão um padrão de conduta dos Estados Unidos em relação aos países intermediários em geral e a Argentina e Brasil em particular, tanto no que diz respeito aos temas de política externa quanto aos de defesa, evidencia-se a necessidade de uma compreensão mais aprofundada dos processos de formulação dessas políticas. Os *think tanks* consistem em um espaço social no qual é possível identificar as opções políticas que estão em circulação e disputa no ambiente político de Washington, uma vez que são organizações frequentemente definidas como dedicadas à pesquisa de políticas públicas e ao fornecimento de análises e assessoria que visam prover os dirigentes políticos de elementos para a tomada de “decisões informadas” sobre questões específicas (MCGANN, 2011). Em termos institucionais e legais, os *think tanks* são organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que, nos Estados Unidos, são mantidos majoritariamente por doações do setor privado (fundações, empresas ou pessoas) e, em alguns casos, por doações e contratos governamentais (ABELSON, 2006).





Embora ainda relativamente pouco investigados na Argentina e no Brasil, os *think tanks* integram o universo discursivo em que são construídas, testadas, debatidas e difundidas as ideias que embasam o processo de modelagem de distintas políticas públicas em vários países. Em diferentes circunstâncias, os *think tanks* desempenharam papel ativo na produção das opções de política externa e de defesa nos Estados Unidos, no Reino Unido e, mais recentemente, na União Europeia e em seus membros (STONE; DENHAM, 2004). Tal papel não é linear e nem sempre pode ser imediatamente traduzido em termos de influência direta e mensurável no processo de tomada de decisão estatal. Contudo, é particularmente relevante em ambientes institucionais complexos, no qual vários atores interferem no processo de formulação e execução de políticas, como nos Estados Unidos, onde, junto com a Presidência, os departamentos de Estado e de Defesa, o Congresso e agências como a NSA e a CIA atuam no processo.

Nesses ambientes, os *think tanks* são aqui pensados como espaços de construção, reprodução e circulação de ideias vocacionadas para modelar o debate público e influenciar a formulação de políticas públicas junto aos agentes governamentais, tendo como princípio de legitimidade a *expertise*. As noções que informam as formulações estratégicas, a identificação de oportunidades e ameaças, aliados e inimigos e, por fim, o desenho das políticas delas decorrentes não são apenas corolários da estrutura do sistema internacional. Segundo a tradição construtivista, trata-se de percepções socialmente construídas que definem o que se entende por interesse nacional. Conforme Jutta Weldes

os interesses nacionais são construções sociais criadas como objetos significativos a partir dos significados intersubjetivos e culturalmente estabelecidos com os quais o mundo, em particular o sistema internacional e o lugar do Estado nele, é entendido. Mais especificamente, os interesses nacionais emergem das representações – ou, para empregar terminologia mais usual, descrições de situações e definições de problemas – através das quais agentes do Estado e outros atores produzem sentido do mundo ao seu redor.³ (WELDES, 1996, p. 280)

3 *National interests are social constructions created as meaningful objects out of the intersubjective and culturally established meanings with which the world, particularly the international system and the place of the state in it, is understood. More specifically, national interests emerge out of the representations – or, to use more customary terminology, out of situation descriptions and problem definitions – through which state officials and others make sense of the world around them.*





Nesse sentido, considera-se aqui que os *think tanks* operam participando do processo de construção ideacional dos chamados interesses nacionais dos Estados Unidos. Ou seja, do que e de quem são seus aliados e parceiros e do que esperar de seus adversários, reais ou potenciais. A produção ideacional dessas organizações está firmemente engajada na construção de identidades e significados a respeito do papel das potências e do que significam, no caso dessa pesquisa, Argentina e Brasil. Deve-se salientar que, apesar da diversidade ideológica, entre os *think tanks* aqui investigados predominam variantes da visão liberal, nas quais se tende a naturalizar a ordem construída e liderada pelos EUA desde 1945 como sendo um bem coletivo universal⁴. Dessa forma, a questão fundamental que informa essa produção sobre Argentina e Brasil aplica-se aos demais emergentes: em que medida tais países pretendem ser *acomodados* na ordem liberal e em que medida eles são forças que *desafiam* a ordem e pretendam modificá-la ou criar outra.

Deve-se, ainda, destacar que os *think tanks* são relevantes não apenas por sua disposição para influir no processo decisório, mas também por contribuir para modelar o debate e a opinião pública em torno de agendas e ideias específicas. No que diz respeito a países que contam com poucos especialistas entre os atores em Washington, como Argentina e Brasil, a produção ideacional difundida pelos *think tanks* é consumida por quadros da diplomacia estadunidense, das empresas de consultoria, das agências de classificação de risco, da imprensa e de associações de negócios. As ideias construídas e propagadas pelos *think tanks* nesses ambientes, através de diferentes meios, como relatórios, artigos em jornais, conferências, mesas redondas e reuniões reservadas, contribuem para a formação de um consenso (o chamado “*common ground*”) que informa o desenho de políticas governamentais, recomendações ao setor privado e decisões de investimento.

Panorama dos *think tanks* investigados e recorte analítico

Os Estados Unidos é o país que abriga o maior número de *think tanks* no mundo, alguns especializados em determinadas agendas e outros que, através de programas específicos, abarcam ampla variedade de temas. Alguns se colocam como “bipartidários” e evitam uma identidade programática mais evidente, ao passo que outros colocam-se claramente na posição de promover, no mercado

4 Para os contornos dessa visão liberal, ver Zahran, 2012.





de ideias, determinada agenda (ABELSON, 2006). Diante dessa diversidade, para esta pesquisa, foi feito um primeiro levantamento dos *think tanks* que, entre 2000 e 2016, mantiveram programas institucionalizados ou especialistas (*experts*) que publicaram de forma continuada análises sobre a atuação internacional da Argentina e do Brasil. Tal recorte permitiu descrever o panorama que se segue.

De forma geral, a América Latina é uma região de baixa prioridade para os governos estadunidenses, o que torna o tema igualmente restrito no espaço dos *think tanks* desse país. Em termos de visibilidade, Argentina e Brasil acabam eclipsados por México, Cuba e Colômbia, países mais próximos e que mobilizam agendas políticas e securitárias profundamente entranhadas no cenário político dos Estados Unidos. Em Washington, identificou-se apenas três organizações dedicadas integralmente à região. O Washington Office on Latin America (WOLA) foi fundado em 1974 por organizações religiosas preocupadas com as violações promovidas pelas ditaduras militares latino-americanas apoiadas pelo governo dos EUA. Desde então, o WOLA tem uma agenda fortemente dedicada aos direitos humanos. Atualmente, sua produção está voltada para temas como violência policial, narcotráfico e migrações (para os EUA) e pouco tem publicado a respeito da Argentina e do Brasil. Também fundado nos anos de 1970, o Council on Hemispheric Affairs é um dos poucos *think tanks* dos EUA que pode ser classificado como de esquerda. De estrutura e orçamento bastante modestos, o COHA conta com um número considerável de voluntários em seu *staff*, que alimentam uma produção continuada sobre os países da região e as relações com os Estados Unidos. Contudo, seu impacto nos meios decisores de Washington, pouco receptivos a visões de esquerda, é modesto.

Dentre os três, o mais influente é o Interamerican Dialogue, mais conhecido como The Dialogue. Fundado em 1982, declara o objetivo de promover governança democrática, equidade social e prosperidade através das Américas. O embaixador Sol Linowitz (ex-dirigente da Xerox e negociador do governo Carter para os acordos envolvendo a soberania do canal do Panamá) foi um dos fundadores dessa organização que, além de publicar artigos e *op-eds* assinados por seus quadros, opera como uma “*membership organization*”. Entre seus aproximadamente 100 membros, encontram-se os ex-presidentes Ernesto Zedillo, Fernando Henrique Cardoso e Michelle Bachelet, os presidentes Juan Manuel Santos, legisladores de vários países da região e dirigentes do setor privado dos EUA e da América Latina. Possui, ainda, um programa de membros corporativos, do qual fazem parte empresas do setor industrial como BMW e Mitsubishi e do setor financeiro





como Liberty Mutual. Entre seus maiores doadores de recursos, estão a Fundação Ford, Fundação Avina, Chevron e organizações financeiras multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Corporação Andina de Fomento (THE DIALOGUE, 2015).

Há também *think tanks* maiores com programas dedicados à América Latina ou a países específicos. O Woodrow Wilson International Center for Scholars, um dos maiores *think tanks* dos Estados Unidos, abriga 15 centros regionais, três deles dedicados aos países da região: o Mexico Institute, o Brazil Institute e o Latin America Program, que cobre todos os demais países do subcontinente. Criado em 2006, o Brazil Institute é desdobramento de um programa implantado no ano 2000 pelo embaixador do Brasil, que pretendia promover a “presença” do Brasil em Washington. Atualmente, o programa não recebe apoio do governo brasileiro, os doadores que aportam mais recursos são a Interfarma, uma associação de empresas do setor farmacêutico estabelecidas no Brasil, e empresas como Coca-Cola, Gerdau, Chevron, Coteminas e Ayres (WILSON CENTER, 2016). O Latin America Program, embora abarque um grande número de países, tem mantido uma produção continuada a respeito da Argentina. O foco do programa está em governança democrática, inclusão e segurança cidadã, além, é claro, das relações entre os Estados Unidos e a América Latina.

A Brookings Institution é considerada um dos mais influentes, senão o mais influente, *think tank* do mundo (MGGANN, 2015). Fundada em 1916, possui orçamento multimilionário e um quadro de centenas de pesquisadores em tempo integral e parcial. Possui cinco programas principais (Estudos Econômicos, Política Externa, Economia Global e Desenvolvimento, Estudos de Governança e Política Metropolitana) e vários projetos dedicados a regiões ou temas específicos. Argentina e Brasil são contemplados por dois programas, um bastante modesto, dedicado à América Latina, e outro, mais amplo e com mais recursos, dedicado a, em suas palavras, “analisar as principais dinâmicas em curso no século XXI e apresentar ideias e estratégias que orientem países e lideranças no sentido de preservar e renovar a ordem internacional estabelecida”. Trata-se do projeto “*Order from Chaos*” (BROOKINGS, 2015). Embora divulgue suas ideias através de mídias digitais, artigos em jornais de grande circulação e programas em canais de notícias, a Brookings também publica trabalhos de maior fôlego de seus “*experts*” em livros impressos, que seguem regras semelhantes às do meio universitário, o que a aproxima mais do campo acadêmico (MEDVETZ, 2012).





Outro *think tank* relevante que dedicou atenção aos dois países em questão foi o Council on Foreign Relations (CFR), também uma organização fundada no início do século XX. Sua disposição para influência política pode ser avaliada desde cedo: no entreguerras, o CFR desempenhou um papel importante, junto com seu congênere britânico, a Chatham House, no sentido de difundir ideias ligadas ao maior protagonismo externo dos Estados Unidos e em favor da aliança com o Reino Unido (LEGRO, 2000; PARMAR, 2004) e, mais tarde, na produção do consenso em favor dos acordos de Bretton Woods (SMITH, 1991). Desde 1922, o Council on Foreign Relations publica a conhecida revista *Foreign Affairs* e abriga um grande número de programas dedicados a diferentes temas e regiões, um deles dedicado à América Latina.

Os *think tanks* que se posicionam no campo conservador do espectro político dos Estados Unidos, como a Heritage Foundation e o American Enterprise Institute, não possuem programas dedicados aos países aqui abordados ou mesmo à região como um todo. No entanto, seus quadros há décadas dedicam atenção à Cuba e, desde o início do século XXI, ao que definem como a volta do populismo na América Latina. Por conta disso, ambos os *think tanks* têm publicado textos sobre assuntos domésticos e externos da Argentina e do Brasil desde a eleição de Néstor Kirchner e Lula da Silva.

Os *think tanks* referidos nesta seção são uma fração diminuta dos aproximadamente 1800 existentes nos Estados Unidos, contudo são aqueles que maior atenção dedicaram à Argentina e ao Brasil e cuja atuação, no chamado “mercado de ideias”, tem tido maior impacto na modelagem do debate público e na percepção de atores governamentais e privados a respeito dos dois países. Uma vez definidos e contextualizados os *think tanks* investigados, empreendeu-se o levantamento dos livros, relatórios e artigos publicados por especialistas a eles vinculados entre os anos 2000 e 2016⁵. Nas próximas seções, escrutinam-se os aspectos estratégicos e securitários relacionados à Argentina e ao Brasil considerados mais relevantes pelos *think tanks* mapeados e as recomendações políticas por eles feitas.

5 Os *think tanks* promovem eventos (mesas redondas, debates, conferências) e incentivam seus especialistas a comentar notícias e a participar de programas de televisão. Grande parte desse material está disponível em forma de vídeos transmitidos *online* ou nos sites dos próprios *think tanks*. É importante salientar que nesta pesquisa empregou-se apenas material impresso, uma vez que o material audiovisual demandaria outras ferramentas metodológicas.





Visões sobre a Argentina

Quando Néstor Kirchner assumiu seu cargo na Casa Rosada, a visão dos *think tanks* que se manifestaram sobre o assunto foi de uma espécie de expectativa positiva. Embora assinalassem o emprego da retórica nacionalista e antiamericana durante a campanha, não associaram o novo presidente argentino ao populismo ou a uma eventual coalizão de governos de esquerda na região – Hugo Chávez estava no poder na Venezuela desde 1999 e Lula da Silva no Brasil desde janeiro de 2003 (HAKIM, 2003; FALCOFF, 2004). Provavelmente devido à percepção da intensidade da crise argentina, a expectativa era de que Kirchner conseguisse consolidar-se no poder e encaminhar uma solução para o problema da dívida, para o qual se recomendava apoio do governo dos EUA, especialmente junto ao Fundo Monetário Internacional.

Em 2005, o presidente do Inter-American Dialogue, Michael Shifter, publicou em coautoria um artigo que evitava descrever os novos governos sul-americanos como de esquerda ou populistas, argumentando que disciplina fiscal e ortodoxia econômica eram observadas na Argentina e no Brasil, assim como no Uruguai de Tabaré Vasquez e no Chile de Ricardo Lagos, salientando, ainda, que as prescrições do FMI para a região produziram resultados decepcionantes. Para os autores,

O rótulo “esquerdista” é agora uma construção artificial que deve ser descartada. Isso confunde mais do que esclarece. Nas mentes de muitos, o termo ainda está associado a políticas econômicas irresponsáveis e a recursos populistas, uma receita de instabilidade política. No entanto, uma avaliação do Chile, do Brasil e até mesmo da Argentina sugere que tais preocupações podem ser anacrônicas. Longe de seguir esse caminho, esses países buscam o equilíbrio certo entre crescimento econômico e atenção séria à agenda social urgente⁶ (SHIFTER; JAWAHAR, 2005).

A partir de 2006, contudo, o discurso a respeito da Argentina começou a mudar. O estreitamento dos laços com a Venezuela foi percebido como nocivo, uma vez que reforçaria a construção de uma “aliança antiestadunidense na América do Sul e no Caribe” (SCHIFTER, 2006) e que o governo argentino estaria

6 The “leftist” label is by now an artificial construct that should be jettisoned. It confuses more than it clarifies. In the minds of many, the term is still associated with irresponsible economic policies and populist appeals, a recipe for political instability. Yet a review of Chile, Brazil and even Argentina suggests that such concerns may be anachronistic. Far from pursuing such a path, these countries are seeking the right balance between economic growth and serious attention to the urgent social agenda.





utilizando recursos oriundos da Venezuela para reforçar sua base doméstica e sua capacidade de negociação com o FMI e os credores do Clube de Paris (ROBERTS, 2007). A eleição de Cristina Fernandez de Kirchner não foi recebida com a mesma benevolência que a de seu predecessor. O Dialogue passou a associar os Kirchners ao populismo e a explicar o crescimento econômico registrado na Argentina ao *boom* das *commodities* e ao não pagamento da dívida externa (HAKIM, 2007; LOSER, 2017). Como seria de se esperar, *think tanks* conservadores como a Heritage e o American Enterprise Institute subiram o tom e não apenas passaram a enfatizar vínculos do governo argentino com o venezuelano, mas passaram a promover eventos, publicar relatórios e artigos severamente críticos e em tom de denúncia, à semelhança do que já faziam com Venezuela e Cuba. As negociações em torno da dívida argentina, a reestatização de empresas privatizadas no passado, os conflitos com o grupo Clarín e com o setor agrário-exportador eram usados para descrever o governo como sem credibilidade, sem respeito ao Estado de direito e aliado do “populismo estatista” da Venezuela. Por conta disso, especialistas conservadores recomendavam:

O Governo e o Congresso devem levar a cabo uma ampla revisão da política dos EUA em relação ao regime de Kirchner e assumir seriamente a ameaça representada tanto aos Estados Unidos quanto à América Latina pelas políticas populistas e estatistas de Kirchner. A Argentina não deve receber favores políticos do governo dos EUA⁷. (ROBERTS, 2011)

Expoentes do conservadorismo republicano na região, como o ex-embaixador dos EUA na OEA, Roger Noriega, alimentaram uma longa campanha contra o governo argentino, classificando-o como “populista”, “autoritário”, “desastroso” e cunhando expressões como a “dinastia Kirchner” (NORIEGA, 2013; 2015). Apesar da retórica dos conservadores, a Argentina não foi percebida pelos *think tanks* dos EUA como um ator securitário importante (ou seja, como ameaça existencial), o que pode ser explicado pelos baixos orçamentos de defesa e pela distância em relação às regiões prioritárias para os Estados Unidos. No entanto, houve um processo de securitização da ação externa argentina pelos atores aqui investigados no que diz respeito às relações com o Irã. O aumento do comércio entre Argentina e Irã não foi percebido como decorrência da diversificação geral

7 *The Administration and Congress must undertake comprehensive review of U.S. policy toward the Kirchner regime and take the threat posed on both the U.S. and Latin America by the Kirchner's populist and statist policies seriously. Argentina should receive no political favors from the U.S. government.*





do comércio platino, mas de uma eventual aliança que se estaria estabelecendo entre os dois países; apesar da desproporção, o tema era enquadrado de forma semelhante às aquisições de armamentos russos pela Venezuela. Em várias ocasiões, textos publicados por especialistas do American Enterprise Institute procuraram estabelecer uma conexão clandestina entre Buenos Aires, Caracas e Teerã. A reabertura, em 2013, das investigações do atentado que, em 1994, matou 86 pessoas em Buenos Aires e a morte do promotor encarregado, um dia antes de se pronunciar perante o Congresso em 2015, foram igualmente utilizados para apresentar a Argentina vinculada a “governos párias” (NORIEGA, 2015; 2016).

A eleição de Maurício Macri, em 2015, foi recebida com grande entusiasmo pelos *think tanks* dos EUA. Antes mesmo de sua posse, dada sua conhecida atuação como opositorista dos Kirchners e sua orientação neoliberal, alguns especialistas passaram a descrever a Argentina como o novo “grande aliado dos Estados Unidos” e o protagonista de mudanças na balança de poder da região (NORIEGA, 2015). Argumentava-se que, ao reorientar sua política externa, o novo governo argentino viabilizaria uma “oportunidade única” para fomentar políticas de livre-mercado na América Latina. *Think tanks* conservadores, como o American Enterprise Institute, passaram a falar em “liderança construtiva” de Buenos Aires, o que seria importante para reverter os interesses de Moscou e Teerã na América Latina e para fornecer aos EUA um parceiro regional para lidar com a Venezuela. A visita oficial de Barak Obama, em março de 2016, foi igualmente festejada como o “recomeço” das relações entre Argentina e Estados Unidos e as posições do governo argentino contra o governo venezuelano e em favor da oposição desse país foram saudadas como compromisso com a democracia e os direitos humanos (WAYNE; GUTIERREZ, 2016).

A eleição de Donald Trump, em novembro de 2016, e a implantação de sua agenda protecionista, atingindo inclusive exportações argentinas, abalaram a convicção de uma ampla convergência entre os dois países. Embora a visão dos *think tanks* seja claramente favorável à agenda de Macri, especialistas, como Cynthia Arnson, do Wilson Center, argumentam que

A antipatia do “*America First*” de Trump a comércio livre, mercados abertos e globalização é a antítese direta dos esforços da Macri para atrair o investimento estrangeiro e aprofundar a integração da Argentina na região e no mundo⁸. (ARNSON, 2017)

8 *Trump’s “America First” antipathy to free trade, open markets, and globalization is the direct antithesis of Macri’s efforts to attract foreign investment and deepen Argentina’s integration in the region and with the world.*





Nesse sentido, quando da visita de Macri a Washington, os *think tanks* recomendaram que ambos os governos evitassem as diferenças comerciais e buscassem consolidar os pontos em comum em questões como cooperação no combate ao narcotráfico, cooperação científica e na “questão” da Venezuela.

Além do que é objeto de interesse dos *think tanks*, convém assinalar também o que é silenciado. Ao contrário do que se verificou em relação ao Brasil, temas como a criação da UNASUL e, especialmente, o Conselho de Defesa Sul-Americano, não aparecem associados à Argentina. Tampouco repercutiu nesse meio a contribuição argentina à MINUSTAH. As políticas externa e de defesa foram temas periféricos na produção ideacional dos *think tanks* a respeito da Argentina, a menos que envolvessem países como Venezuela ou Irã. Por outro lado, predominaram os assuntos de âmbito doméstico que envolviam interesses internacionais, como o endividamento e a reestatização de empresas com controle acionista estrangeiro.

Visões sobre o Brasil

Ao longo do período estudado, a produção ideacional dos *think tanks* dos EUA a respeito do Brasil percorreu um ciclo partindo do *entusiasmo*, que enfatizou os traços comuns e convergências entre os dois países, passando pela identificação de *dissensos* a respeito do funcionamento do sistema internacional, o que gerou uma série de *dúvidas* quanto às posições assumidas e às capacidades efetivas do Brasil e, por fim, com a retração e agravamento das crises econômicas e política, desaguou na *decepção* quanto ao país e suas instituições domésticas.

As abordagens do maior ativismo externo do Brasil na primeira década do século XXI estiveram associadas a uma descrição, inicialmente otimista, de uma série de “ativos” (*assets*) conquistados pelo país nos últimos anos. Tais ativos seriam o controle da inflação, o que revertia uma visão arraigada desde os anos de 1980 de um país economicamente instável; a consolidação da democracia, com a eleição de governos “à esquerda do centro” que, não obstante, mantinham as regras do jogo político e o cumprimento dos contratos econômicos; um período relativamente longo de crescimento econômico em ambiente de economia de mercado e a adoção de programas de redução da pobreza bem-sucedidos.

O exemplo mais importante dessa narrativa positiva que enfatiza aspectos em comum e sugere maior aproximação e coordenação entre os Estados Unidos





e o Brasil é o extenso relatório publicado pelo Council on Foreign Relations, em 2011, intitulado *Global Brazil and U.S.-Brazil Relations* (BODMAN, WOLFENSOHN, SWEIG, 2011). O documento de 110 páginas, resultado do trabalho de uma força-tarefa, afirma que os Estados Unidos e o Brasil são ambas “jovens democracias multiétnicas que defendem valores comuns em relação ao livre mercado, Estado de direito, direitos individuais, liberdade religiosa e diversidade e igualdade”⁹ (2011, p. 4). O relatório enfatiza não apenas o papel do Brasil no plano regional, mas sua relevância global em questões ligadas à economia, meio ambiente, energia e diplomacia, sendo apresentado como um dos poucos países destinados a modelar o século XXI (p. x). Por conta disso, em várias passagens, o documento recomenda que os Estados Unidos adaptem sua política a esse “novo” ator mais “assertivo e independente”, de modo a incrementar as relações bilaterais e, em especial, a assegurar seus próprios interesses numa ordem internacional mais multipolar e menos previsível através da interação direta entre as lideranças e corpos diplomáticos, o que, ainda segundo o documento, configuraria uma “relação madura” entre os dois países. Em função disso, o relatório recomendou que, entre outras iniciativas, o governo Obama apoiasse o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (p. x, 47s).

Perpassa, nessa narrativa de valores compartilhados, um esforço para enfatizar os pontos de convergência entre os dois países e definir um papel “construtivo” do Brasil para a legitimação, gestão e preservação da ordem internacional liderada pelos Estados Unidos. Num cenário regional de atritos com os países da ALBA, liderados pela Venezuela, e de instabilidade econômica, o Brasil foi descrito como um ator comprometido com democracia, estabilidade e economia de mercado. No plano global, com a ascensão da China e a retomada da Rússia (normalmente descritas como potências autoritárias e desafiadoras da ordem internacional e da liderança dos EUA), o Brasil foi descrito, apesar do incômodo com o BRICS, como ator comprometido com democracia, direitos humanos e com a manutenção, moderadamente reformada, da ordem internacional.

É nesse sentido que se deve compreender a recepção majoritariamente positiva dos programas de modernização das Forças Armadas brasileiras. Havia a expectativa de que, contando com maiores capacidades, as Forças Armadas

⁹ *Multiethnic, young democracies that uphold common values with respect to free markets, rule of law, individual rights, religious freedom, and diversity and equality.*





brasileiras poderiam cooperar com os Estados Unidos em questões de segurança marítima e missões de paz ou, ainda, contribuir para a estabilidade em regiões em que a presença dos EUA teria maior custo político. Havia ainda o interesse econômico da indústria de defesa, importante financiadora de vários *think tanks*, em ser fornecedora dos programas militares do Brasil.

Ao longo do período estudado, o Brasil e os Estados Unidos se posicionaram de forma oposta em uma série de questões na arena internacional. Algumas divergências são históricas, como a adesão brasileira aos princípios de autonomia, soberania e não intervenção, e foram atualizadas em uma série de crises como as do Iraque, da Líbia e da Síria. Certamente o ponto mais delicado, contudo, foi a intermediação, junto com a Turquia, do acordo sobre o enriquecimento de combustível nuclear iraniano em 2010. Desde então, se difundiu a percepção de que as iniciativas brasileiras junto ao BRICS, ao “Sul Global” e nos organismos multilaterais visam restringir a ação dos EUA:

O Brasil busca revisões e reformas que sejam efetivamente capazes de limitar o comportamento unilateral dos EUA (...) [O Brasil] procurou rever as normas vigentes para favorecer mais explicitamente países em desenvolvimento, tais como o reforço do princípio da igualdade de soberania ou demandando que as grandes potências sigam as regras. Estes aspectos revisionistas da política externa do Brasil têm colocado desafios às preferências das potências estabelecidas¹⁰. (MARES; TRINKUNAS, 2016).

A crise na Ucrânia e a incorporação da Criméia pela Rússia em 2014 trouxeram à tona de novo os esquemas de análise da Guerra Fria em Washington. A posição brasileira, contrária a uma sanção na ONU como foi articulada pelos EUA, foi criticada pelos *think tanks* dos EUA e começou a alimentar *dúvidas* quanto ao compromisso, moderadamente reformista, do Brasil com a ordem internacional liberal. Especialistas como Ted Piccone, da Brookings, continuavam a enfatizar o compromisso do Brasil com a democracia e os direitos humanos e a sustentar que o Brasil detém “potencial” para se tornar uma liderança global, porém sua vinculação às “potências autoritárias” do BRICS (Rússia e China) levanta dúvidas

¹⁰ *Brazil seeks revisions and reforms that would make [it] effective in fully constraining US unilateral behavior (...) [Brazil] has tried to revise current norms to favor developing states more explicitly, such as reinforcing the norm of sovereign equality or making demands that great power follow the rules. These revisionist aspects of Brazil's foreign policy therefore have posed challenges to incumbent great power preferences.*





a respeito de como o Brasil se comportaria uma vez alcançadas posições de maior poder (PICCONE, 2016). Essas dúvidas se acentuaram quando a crise econômica e a instabilidade política interna começaram a minar a capacidade de ação externa do Brasil. Especialistas em diferentes *think tanks* começaram a publicar textos questionando a capacidade brasileira de manter as iniciativas do país na América do Sul, na África, junto aos fóruns multilaterais e de ser capaz de “entregar” bens comuns que pudessem sustentar uma posição de liderança.

A progressiva crise doméstica que se seguiu às eleições de 2014, cujo desfecho ainda não se pode vislumbrar, alimentou a *decepção* dos *think tanks* dos EUA quanto a um Brasil global, estável e promotor do desenvolvimento e do reformismo moderado da ordem internacional. Um Brasil “*responsible stakeholder*” com o qual os EUA poderiam estabelecer uma relação “construtiva” nos setores de interesse mútuo (apesar das discordâncias em vários temas) já não fazia parte da produção ideacional dos *think tanks*. Desde o *impeachment* de Dilma Rousseff, os *think tanks* que se ocuparam do Brasil priorizaram temas domésticos como corrupção, crise política, recessão e tentaram decifrar o novo governo de Michel Temer. Embora houvesse expectativas de reformas liberalizantes e de um incremento das relações comerciais com os Estados Unidos e a Argentina (O’NIELL, 2016), a apreciação dominante tem sido bem menos otimista. Para Peter Hakim (2016), do The Dialogue, a economia deprimida e o caos no Congresso causado pelos escândalos de corrupção são motivos suficientes para que os EUA tenham cautela em se relacionar com o Brasil. Em 2016, havia ainda o questionamento em relação à legitimidade do processo de *impeachment*, considerando o teor das acusações e a credibilidade dos parlamentares que julgaram a presidente, vários deles acusados de corrupção.

Especialistas de *think tanks* conservadores, como o American Enterprise Institute, apesar de concordar com medidas de restrição orçamentária e reformas do setor trabalhista e de pensões propostas pelo governo Temer, têm se mostrado bastante céticos quanto à capacidade desse governo e do Congresso, de fato, levarem adiante essa agenda que, no seu entender, recuperaria o país da presente crise. Embora o Brasil ainda seja descrito como uma das maiores economias mundiais, a possibilidade de o país ter que recorrer novamente a empréstimos do FMI vem sendo ponderada. Por conta disso, o AEI recomenda que o governo dos Estados Unidos não reduza sua participação e seu papel nessa organização, uma vez que ela poderá ter que atuar no seu próprio “quintal” (LACHMAN, 2017).





Conclusões

A atuação internacional da Argentina e do Brasil despertaram maior atenção dos *think tanks* dos Estados Unidos no início do século XXI do que em períodos anteriores, quando raramente esses países eram abordados individualmente e permaneciam diluídos no termo “*Latin America*”. A redistribuição do poder mundial, o fenômeno dos emergentes, a eleição de governos de esquerda e o caráter mais proativo das políticas externas da Argentina e do Brasil, tanto em espaços tradicionais como em novos, tais como o G-20 e a UNASUL, fizeram com que os *think tanks* dos Estados Unidos empreendessem um esforço de produção ideacional a respeito desses “novos” atores.

A eleição de Néstor Kirchner foi recebida pelos *think tanks* com uma atitude de “esperar e ver” (*wait and see*), na qual se relevava o que era identificado como a retórica nacionalista e antiamericana do presidente – porém, contava a seu favor a expectativa de superação da crise pela qual a Argentina passava. Os termos utilizados para descrever as políticas externa e doméstica dos dois mandatos de Cristina Kirchner foram bem menos benevolentes. Ainda que os fatores domésticos tenham dominado a agenda temática, as relações da Argentina com a Venezuela e com o Irã alimentaram uma produção ideacional fortemente negativa e ideologizada a respeito do país. A eleição de Mauricio Macri, por sua vez, foi celebrada com a mesma intensidade, assim como sua posição de crítica aberta ao governo venezuelano e de alinhamento com os Estados Unidos.

Com relação ao Brasil, os *think tanks* investigados alimentaram inicialmente uma expectativa bastante positiva, na qual se esperava que o Brasil contribuísse com a “divisão do fardo” da manutenção política e securitária da ordem internacional. O Brasil era descrito como uma liderança responsável, que exportava um modelo de desenvolvimento democrático, inclusivo e de livre-mercado. Por conta disso, alguns *think tanks* desenhavam o Brasil em oposição à Venezuela. Os ambiciosos programas de modernização das Forças Armadas brasileiras não foram securitizados e, sim, descritos como oportunidade para a indústria de defesa estadunidense e para a consolidação do Brasil como ator internacional estabilizador capaz de atuar em regiões que os Estados Unidos não estariam dispostos. Essas expectativas, em grande medida, não se verificaram. O acúmulo de divergências entre os dois países e a retração internacional do Brasil alimentaram uma produção que salientou dúvidas e decepção quanto ao “Consenso de Brasília”. A crise doméstica





e o governo Michel Temer acentuaram essa visão. O processo de *impeachment* foi classificado como “legal porém maculado” pelo Dialogue e, para especialistas da Brookings, a trajetória brasileira de ascensão foi interrompida por conta da fragilidade das instituições domésticas brasileiras (MARES; TRINKUNAS, 2016).

O novo governo de Donald Trump, claramente protecionista e crítico dos acordos de livre-comércio anteriormente negociados, tem sido descrito como um desafio às atuais políticas externas da Argentina e do Brasil. Nesse novo cenário, em que os Estados Unidos voltam-se para uma estratégia de *moderação* de sua presença nas regiões e em temas percebidos como menos relevantes ou urgentes – e a América do Sul é uma delas –, o alinhamento argentino e brasileiro, até o momento, não reverteu a perda de relevância dos dois países diante de Washington. Por fim, e a título de motivação para novas pesquisas, é importante notar que, para os *think tanks* aqui investigados, o novo governo dos Estados Unidos também representa um desafio, uma vez que põe em questão alguns consensos partilhados por essas organizações em torno da chamada ordem liberal internacional.

Referências

- ABELSON, Donald. *A capitol idea: think tanks and US foreign policy*. Toronto: McGill-Queen’s University Press, 2006.
- ARNSON, Cynthia. *U.S.-Argentine Relations and the Visit of President Mauricio Macri*. Wilson Center. Washington, DC:, 2017.
- BANCO MUNDIAL. < www.data.worldbank.org >, último Acesso em: 30/11/2017.
- BODMAN, Samuel, WOLFENSOHN, James e SWEIG, Julia (orgs.). *Global Brazil and U.S.-Brazil Relations*. Independent Task Force Report No. 66. Washington, DC: Council on Foreign Affairs, 2011.
- BROOKINGS. *Annual Report 2015*. Washington, DC. 2015.
- BUSSO, Anabella. Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales*. Chile, v. 177, 2014.
- CERVO, Amado. Brazil’s Rise on the International Scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53 (special edition): 7-32, 2010.
- FALCOFF, Mark. *Argentina and the United States: some reflections on recent developments*. 2004. Disponível em: < www.aei.org/publication/argentina-and-the-united-states/ >. Último Acesso em: 22/06/2017.





- HAKIM, Peter. *Kirchner deserves US good will*. *Financial Times*. July 23, 2003. Disponível em: < <http://archive.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=1454&s=Kirchner&mode=print> >. Último Acesso em: 20/06/2017.
- HAKIM, Peter. *New president's challenge's*. *Miami Herald*. December 7, 2007. Disponível em: < <http://archive.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=1147&s=Kirchner&mode=print> >. Último Acesso em: 20/06/2017.
- HAKIM, Peter. *Defrosting US-Brazilian Relations*. The Dialogue. Washington, DC, 2016.
- HURRELL, Andrew. *Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?* *International Affairs* 82, 1 (2006) 1–19.
- IKENBERRY, John. *Liberal Leviathan. The origins, crisis, and transformation of the American World Order*. New Jersey: Princeton University Press, 2011.
- KAHLER, Miles. *Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo*. *International Affairs*. 89:3 (2013) 711-729.
- LACHMAN, Desmond. *Brazil's woes are 'Exhibit A' for why Trump shouldn't batter IMF*. Washington, DC: AEI, 2017.
- LEGRO, Jeffrey. *Whence American Internationalism*. *International Organization*, Vol. 54, No. 2 (Spring, 2000), pp. 253-289.
- LOSER, Claudio. *What's at Stake as Macri Meets Today With Trump?* Latin American Advisor. Washington, DC, 2017.
- MARES David, TRINKUNAS, Harold. *Aspirational power: Brazil on the long road to global influence*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2016.
- McGANN, James. *Global Think Tanks: Policy Networks and Governance*. New York: Routledge, 2011.
- McGANN, James. *2014 Global Go To Think Tank Index Report*. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2015.
- MEARSHEIMER, John. *The tragedy of great power politics*. Updated Edition New York: Norton, 2014.
- MEDVETZ, Thomas. *Think Tanks in America*. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.
- NORIEGA, Roger. *Argentina's Race to the Bottom*. Washington, DC: AEI, 2013.
- NORIEGA, Roger. *Argentina's Road to Recovery*. Washington, DC: AEI, 2015.
- NORIEGA, Roger. *Fresh evidence emerging of Iran's deadly nuclear and terror ties to Argentina*. Washington, DC: AEI, 2016.
- O'NIELL, Shannon. *A Game of Inches: The Uncertain Fight Against Corruption in Latin America*. Washington, DC: CFR, 2016.
- PARMAR, Inderjeet. *Think tanks and power in foreign policy: a comparative study of the role and influence of the Council on Foreign Relations and the Royal Institute of International Affairs, 1939-1945*. New York: Palgrave, 2004.





- PICCONI, Ted. *Five rising democracies and the fate of the international liberal order*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2016.
- POSEN, Barry. *Restraint: a new foundation for US Grand strategy*. Ithaca: Cornell University Press, 2014.
- ROBERTS, James. *Argentina: implications for the U.S. if the First Lady Cristina Fernandez de Kirchner becomes President*. Washington, DC: AEI, 2007.
- ROBERTS, James. Holding the Kirchners accountable for the Argentina's free fall. Washington, DC: AEI, 2011.
- SARAIVA, Miriam. Os limites da política externa de Dilma Rousseff para América do Sul. *Revista Relaciones Internacionales*, v. 25, p. 81-97, 2016.
- SCHIFTER, Michael. Más que un giro a la izquierda. *La Opinión (Los Angeles)*. January, 1 2006. Disponível em: <<http://archive.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32publID=1118&=Kirchner&mode=print>>. Último Acesso em: 20/06/2017.
- SHIFTER, M. & JAWAHAR, V. Latin America Defies Old Labels. *Los Angeles Times*. March, 01, 2005.
- SILVA, André Reis da. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Curitiba: Juruá, 2009.
- SIMONOFF, Alejandro. Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner CONfines, 5/10 agosto-diciembre 2009.
- SMITH, James. *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: Free Press, 1991.
- STONE, Diane and DENHAM, Andrew (eds.). *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*. Manchester: Manchester University Press, 2004.
- SVARTMAN, Eduardo. A Agenda de Defesa do Brasil para a América do Sul. In: Carlos Schmidt Arturi. (Org.). *Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.
- THE DIALOGUE. *2013-2014 Annual Report*. Washington, DC: 2015.
- WAYNE, Earl; GUTIERRES, Lino. A New Beginning with Argentina. *Buenos Aires Herald*, 22 de março de 2016.
- WILSON CENTER. *Brazil Institute Annual Report*. Washington, DC: 2016.
- WELDES, Jutta, Constricting national interests. *European Journal of International Relations* 1996; 2; 275-318.
- ZAHARAN, Geraldo. *Tradição liberal e política externa nos Estados Unidos: um diálogo com interpretações realistas e idealistas*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2012.





Instituições para Fomentar a Integração do Setor Elétrico na América do Sul

Institutions for Promoting the Electric Sector Integration of South America

DOI: 10.21530/ci.v13n1.2018.717

João Manoel Losada Moreira¹
Roberto Tadeu Soares Pinto²

Resumo

Este trabalho busca identificar e discutir um conjunto de instituições e arenas que possam fomentar a integração do setor elétrico na América do Sul por meio de agentes de mercado. Para operacionalizar a geração e comercialização de eletricidade foram identificadas 4 arenas e 5 organizações para acomodar os diferentes interesses e atividades dos agentes econômicos, *stakeholders* e agentes dos vários países. O processo poderia iniciar por meio da integração entre o Brasil e países vizinhos e se basear em energias renováveis e sustentáveis para evitar a exaustão de recursos energéticos. Seriam construídas conexões e linhas de transmissão nas fronteiras e os mercados conectados de ambos os lados da fronteira seriam vistos como extensões dos respectivos sistemas nacionais. A implementação de tal arquitetura institucional requer liderança e envolve custos. O Brasil deveria considerar liderar esse processo e atuar como um *paymaster* parcial para iniciar relações bilaterais de importação e exportação de eletricidade dos e para os países vizinhos.

Palavras-chave: Integração Sul-Americana; Eletricidade; Mercado; Instituições.

1 Graduado em física (1977) pela Universidade de Brasília, DF, mestre (1982) e doutor (1984) em engenharia nuclear pela University of Michigan, Ann Arbor, EUA. É professor titular em energia no Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC.

2 Graduado em engenharia elétrica (1996) pela Faculdade de Engenharia São Paulo e mestre em energia (2017) pela Universidade Federal do ABC. É professor de pós-graduação na Faculdade de Tecnologia SENAI Mariano Ferraz, FATEC SENAI, São Paulo, SP.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio fornecido durante a realização da pesquisa.

Artigo submetido em 01/10/2017 e aprovado em 13/03/2018.





Abstract

This work seeks to identify and discuss a set of institutions and arenas that can foster the integration of the electric sector in South America through market agents. To make possible the generation and commercialization of electricity, we identified 4 arenas and 5 organizations to accommodate different interests and activities of the economic agents, stakeholders and agents of the various countries. The process could begin by integrating Brazil and neighboring countries and building on sustainable and renewable energy to avoid depletion of energy resources. Connections and transmission lines would be built at the borders and the connected markets on both sides would be seen as extensions of the respective national electricity systems. Implementing such an institutional architecture requires leadership and involves costs. Brazil should consider leading this process and acting as a partial paymaster to initiate bilateral relations to import and export electricity from and to the neighboring countries.

Keywords: South American Integration; Electricity; Market; Institutions.

Introdução

A partir de 1980, o esforço de integração da América do Sul foi intenso e envolveu vários setores, inclusive o de infraestrutura ligado à energia elétrica. Um conjunto de instituições e um sistema de governança foram implantados no continente sul-americano de forma a poder se falar que a integração é um processo contemplado por todos os países envolvidos (CARVALHO; GONÇALVES, 2016; DESIDERÁ NETO et al., 2014; MARIANO, 2014; PADULA, 2014; SARAIVA, 2013; SPEKTOR, 2010; TEIXEIRA, 2014). Inicialmente, as questões sobre como incrementar as trocas comerciais entre os países do continente dominaram a agenda do processo de integração por meio de acordos entre grupos de países como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Aliança do Pacífico. A partir de acordos entre governos via reuniões de chefes de Estado e de ministros das relações exteriores, o processo de integração comercial exigiu e evoluiu para a criação de órgãos especializados para resolver questões específicas à medida que o nível de intercâmbio comercial aumentava e se diversificava. Em relação à área de infraestrutura de energia, não se atingiu ainda tal evolução. Contudo já se estabeleceu o Conselho de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL (COSIPLAN) como principal foro de alto nível para a condução do processo de integração da infraestrutura da América do Sul.

A integração do setor de energia elétrica é bem distinta da integração comercial, pois depende fortemente de características específicas de cada um dos sistemas





e da estrutura econômica dos diversos países. O setor elétrico tem características peculiares por ser uma indústria intensiva de capital e de rede. Ela utiliza um conjunto de infraestrutura distribuída por largos espaços geográficos para conectar a geração de energia, geralmente localizada em algumas regiões, e transmiti-la para os diversos centros de consumo (HALLACK, 2014; MAYO, 2012). Por ser intensiva em capital, ela exige prazos de amortização dos investimentos que podem atingir algumas décadas. Para ser eficaz e eficiente, a integração sul-americana do setor elétrico se estenderia pelo território de vários países e exigiria a compatibilização regulatória entre eles durante décadas.

Tomando como base teórica a integração regional vista como um processo dinâmico que intensifica as relações entre agentes regionais visando a criação de novas formas de relacionamento e governança, encontramos dois aspectos importantes que merecem atenção: a) os Estados autônomos se reúnem em prol de alguns objetivos considerados importantes e que dificilmente poderiam ser conseguidos atuando individualmente e b) os Estados são diferentes e apresentam peculiaridades, interesses nacionais particulares e diferentes condições socioeconômicas (PADULA, 2014). Conseqüentemente, a forma de organização e o papel das instituições devem ser tais que os agentes participantes dos vários países tenham uma conduta aceita por todos, possam satisfazer suas necessidades e respondam às demandas apresentadas pela coletividade.

Em geral, há consenso que há vantagens no processo de integração, entretanto dificuldades específicas impedem ou paralisam o seu andamento. As principais barreiras identificadas nos vários estudos incluem perda de autonomia nacional, assimetrias entre os países, perda de capacidade de planejamento, perda de segurança energética, esgotamento das reservas nacionais, dificuldades de atração de investimentos nacionais e internacionais, dificuldades de modernização e ganhos de tecnologia e competitividade e falta de maturidade institucional dos países sul-americanos (CARVALHO; GONÇALVES, 2016; DESIDERÁ NETO et al., 2014; MARIANO, 2014; PADULA, 2014; SARAIVA, 2013; SPEKTOR, 2010; TEIXEIRA, 2014; PINTO, 2017). A arquitetura ou estrutura de instituições adequadas para executar as complexas ações de geração, transmissão e comercialização de energia elétrica entre os países deve levar em conta tais barreiras (DESIDERÁ NETO et al., 2014; MARIANO, 2014; PADULA, 2014; SOARES; MOREIRA, 2012; MOREIRA; PINTO, 2013; SCHERMA, 2016; SPEKTOR, 2010; TEIXEIRA, 2014).

Atualmente, o intercâmbio de energia entre os países da região é muito pequeno e não importante para os diversos países, com a exceção dos acordos





específicos do Paraguai com o Brasil e com a Argentina (PINTO, 2017). Para incrementar o intercâmbio de energia elétrica entre os países do continente, seria necessária a criação de alguma estrutura institucional internacional para tratar das atividades cotidianas do setor, pois a relação entre governos nos níveis ministeriais é insuficiente (SPEKTOR, 2010). Necessita-se de um corpo burocrático para realizar as atividades de integração física, despacho de energia, comercial e principalmente para a solução de conflitos das relações operacionais cotidianas (HALLACK, 2014; DESIDERÁ NETO et al., 2014).

As relações entre países ocorrem por meio de instituições nacionais, como os ministérios de relações exteriores, e várias instituições internacionais. No caso da integração do setor elétrico de alguns países da América do Sul, uma base institucional mínima deveria ser construída para promover sua governança e gerar resultados para esses países que, dificilmente, poderiam ser conseguidos quando atuando individualmente (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015a; CAF, 2016; PADULA, 2014).

Este trabalho baseia-se no argumento de que a comercialização de energia segundo uma estrutura de mercado entre os países da América do Sul, a partir de uma arquitetura adequada de instituições, pode contribuir de forma efetiva para a resolução de problemas e dificuldades dos sistemas nacionais. Este trabalho tem como objetivo principal contribuir para a discussão da integração do setor de energia elétrica da América do Sul com foco no aumento da comercialização de energia entre os países da região. Ao longo do artigo, buscamos identificar que formas de energia seriam mais adequadas incluir em um processo de integração regional, identificar um conjunto de arenas e agentes econômicos e sociais envolvidos no setor de energia transfronteiriço e discutir uma possível arquitetura de instituições para viabilizar esse tipo de integração do setor elétrico na América do Sul.

Embora o foco deste trabalho seja o Brasil, buscamos discutir que tipos de instituições e arquitetura de governança seriam necessários para obter benefícios simétricos aos países envolvidos, caso contrário, dificilmente ocorrerá um processo de integração do setor elétrico da América do Sul. Nesse sentido, é levado em conta o estado atual do processo de integração na América do Sul e também aspectos técnicos, econômicos, de sustentabilidade, diplomáticos e aspectos particulares ao setor de energia elétrica.





Metodologia

A base teórica de relações internacionais adotada neste trabalho é a da integração regional por meio do estabelecimento de regras e normas (regimes internacionais) para uma área econômica específica: o setor elétrico na região sul-americana (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015a, 2015b). Busca-se conseguir tal feito por meio de novas formas de governança e instituições para operar o setor elétrico no espaço regional sul-americano. Adota-se a governança do ponto de vista diplomático reconhecendo a importância dos governos de Estados nacionais nas várias arenas dos setores diplomáticos e de eletricidade (GONÇALVES, 2006; HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015c). Esses se reuniram e procurariam consensualmente atingir o objetivo de construir um conjunto de mecanismos e instituições que permitam a integração e operacionalização do intercâmbio de energia elétrica entre os países de forma tal que possa ser considerada positiva pelos vários *stakeholders* dos vários países envolvidos. Antes de continuar, faz-se necessário definir alguns termos para facilitar a compreensão do trabalho:

- Governança – é o conjunto de processos, regulamentos, formas de tomada de decisão e ideias que mostram a maneira pela qual uma organização, empresa, setores do Estado, Estados ou conjunto de Estados são dirigidos ou administrados. Há vários tipos de governança: corporativa, global, diplomática etc.;
- Instituição – é o conjunto de organizações, normas e procedimentos formais e culturais (normas e procedimentos informais);
- Agente – é um ator que interage em alguma arena do âmbito nacional ou internacional. Pode ser uma empresa, um indivíduo, uma organização não governamental nacional ou internacional, atores subnacionais, bancos de investimentos, agências reguladoras, prefeituras etc.;
- Arena – local físico ou fictício onde os atores ou agentes interagem para realizar alguma ação ou deliberação;
- Arquitetura – estrutura ou forma de um setor, no caso em estudo, do setor de energia elétrica de dois ou mais países sul-americanos com todas as relações entre seus agentes;
- Segurança energética – é um termo utilizado de forma ampla podendo abarcar várias questões, contudo, neste trabalho, a segurança energética se restringe à garantia de suprimento de eletricidade e à certeza de fornecimento de energia elétrica previamente acertada por meio de um acordo entre países.





- *Stakeholders* – pessoas, grupos ou instituições interessados de alguma forma nas questões envolvidas.

A Figura 1a apresenta uma representação possível de arena e agentes. Qualquer local ou situação de interação entre os agentes é denominada arena. Essa pode ser de compra e venda de energia, decisão de investimentos para expansão do sistema, conflitos diplomáticos etc. Na arena, interagem os vários agentes, organizações e a sociedade.

O agente pode interagir também com várias arenas e essas estão interligadas porque vários agentes atuam em várias delas. A Figura 1b exemplifica tal situação onde um agente interage com 4 diferentes arenas interconectadas. No caso da integração do setor elétrico de dois países da América do Sul, essas arenas podem representar a comercialização de energia (compra e venda), uma instituição para dirimir conflitos, uma arena de planejamento da expansão da capacidade instalada com novos projetos ou a reunião de ministros de Estado programada para ocorrer semestralmente.

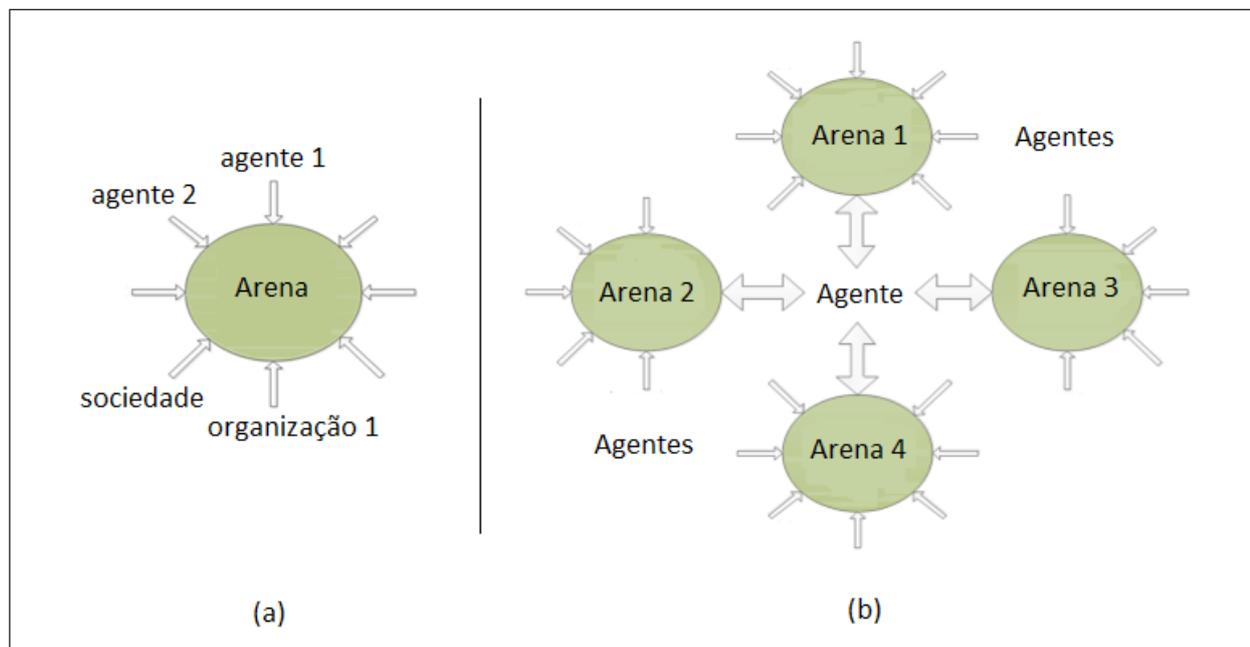
Para estabelecer os principais elementos de uma arquitetura de instituições para viabilizar um maior intercâmbio de energia elétrica entre os países da América do Sul, segundo uma estrutura de mercado, vamos realizar os seguintes passos:

- Identificar os *stakeholders* e agentes importantes do setor de energia elétrica continental, as arenas necessárias para viabilizar os processos de mercados integrados do setor de energia elétrica. Para identificar arenas e agentes serão observadas aquelas existentes na América Central, União Europeia e no Brasil (POLLITT; MARSILIU, 2016; BALAGUER, 2011; CASTRO, 2015; CEPAL, 2016; CIER, 2016);
- Delinear a arquitetura de instituições que seriam necessárias para viabilizar a governança do setor elétrico da América do Sul, enfatizando a comercialização de energia elétrica;
- Discutir a adequação da proposta de arquitetura de instituições *vis-à-vis* às barreiras citadas na introdução.





Figura 1. Estrutura de arena e agentes interagindo em arenas



Fonte: Autoria própria.

Stakeholders, agentes e arenas relevantes para a integração do setor de energia elétrica na América do Sul

Em um processo de integração do setor elétrico entre países, um agente econômico pode ser uma empresa geradora de energia, produtor independente, distribuidor de energia, comercializador de energia, consumidor de energia, etc. Esse agente interage com um conjunto de outros agentes, instituições e *stakeholders* em diversas situações, condições ou locais. Esses *stakeholders* podem ser agentes econômicos, participantes da sociedade organizada, como governos, prefeituras, associações ou segmentos da sociedade e investidores públicos ou privados, bancos, agências de fomento etc. As interações são complexas e multifacetadas, mas, para encaminhar a discussão para o objetivo desse trabalho, foram divididas em quatro arenas principais (PINTO, 2017; MARIANO, 2014; PADULA, 2014; SOARES; MOREIRA, 2012; MOREIRA; PINTO, 2013; SPEKTOR, 2010; TEIXEIRA, 2014):

- a) Arena de fornecimento de energia – onde se realizam as operações de compra e venda de energia;
- b) Arena de planejamento da operação do sistema elétrico – onde se define como será o despacho de energia elétrica;
- c) Arena de planejamento da expansão do sistema – onde se viabilizam novos investimentos e crescimento do sistema;



- d) Arena de regulação, fiscalização e de resolução de conflitos – onde as regras são estabelecidas, verificadas e conflitos são resolvidos.

O agente econômico, seja ele um produtor independente ou um consumidor industrial, interagirá com esse sistema de arenas ao longo de suas atividades econômicas.

Deve-se salientar que as arenas de planejamento de operação e de fornecimento de energia no Brasil são muito interligadas, pois o despacho das unidades geradoras leva em conta o planejamento centralizado do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), que busca garantir segurança de fornecimento, modicidade tarifária e outros objetivos, e contratos de compra e venda de energia elétrica entre os vários agentes econômicos. O despacho de energia ocorre a partir de sinais do mercado de energia elétrica oriundos da arena de fornecimento de energia e também de comandos administrativos oriundos da arena de planejamento de operação.

No Brasil, a arena de expansão do sistema elétrico também é centralizada e administrada. A Empresa de Pesquisa Energética (EPE) atua para a expansão do sistema a partir de sinais de mercado, do operador nacional do sistema, ONS, investidores e de uma série de outros interessados. Diversos representantes da sociedade estão presentes em todas as arenas, levando para as discussões questões socioambientais locais, nacionais e globais, reivindicações de estados e municípios etc. As questões podem envolver tarifas elevadas – que são discutidas na arena de fornecimento de energia; licenciamento de um novo projeto – discutido na arena de expansão do sistema; ou restrições quanto a emissões e danos à saúde da população – discutidas na arena de regulação, fiscalização e conflitos.

A Figura 2 mostra o sistema interligado brasileiro na condição vigente em 2015. Sua estrutura atual evoluiu a partir de subsistemas regionais em um processo contínuo de integração ao longo do tempo. Os subsistemas das várias regiões foram sendo interligados gradativamente por linhas de transmissão, como pode ser visto na Figura 2. Inicialmente os subsistemas das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul operavam com pouca integração. Posteriormente operou-se a integração dos subsistemas Sudeste e Centro-Oeste de forma intensa e, a seguir, com o subsistema do Sul. Mais recentemente, o subsistema do Nordeste foi integrado aos subsistemas Sudeste e Centro-Oeste e também ao subsistema Norte. Estima-se que a integração dos subsistemas brasileiros permitiu uma economia de 20% em investimentos (ONS, 2016).

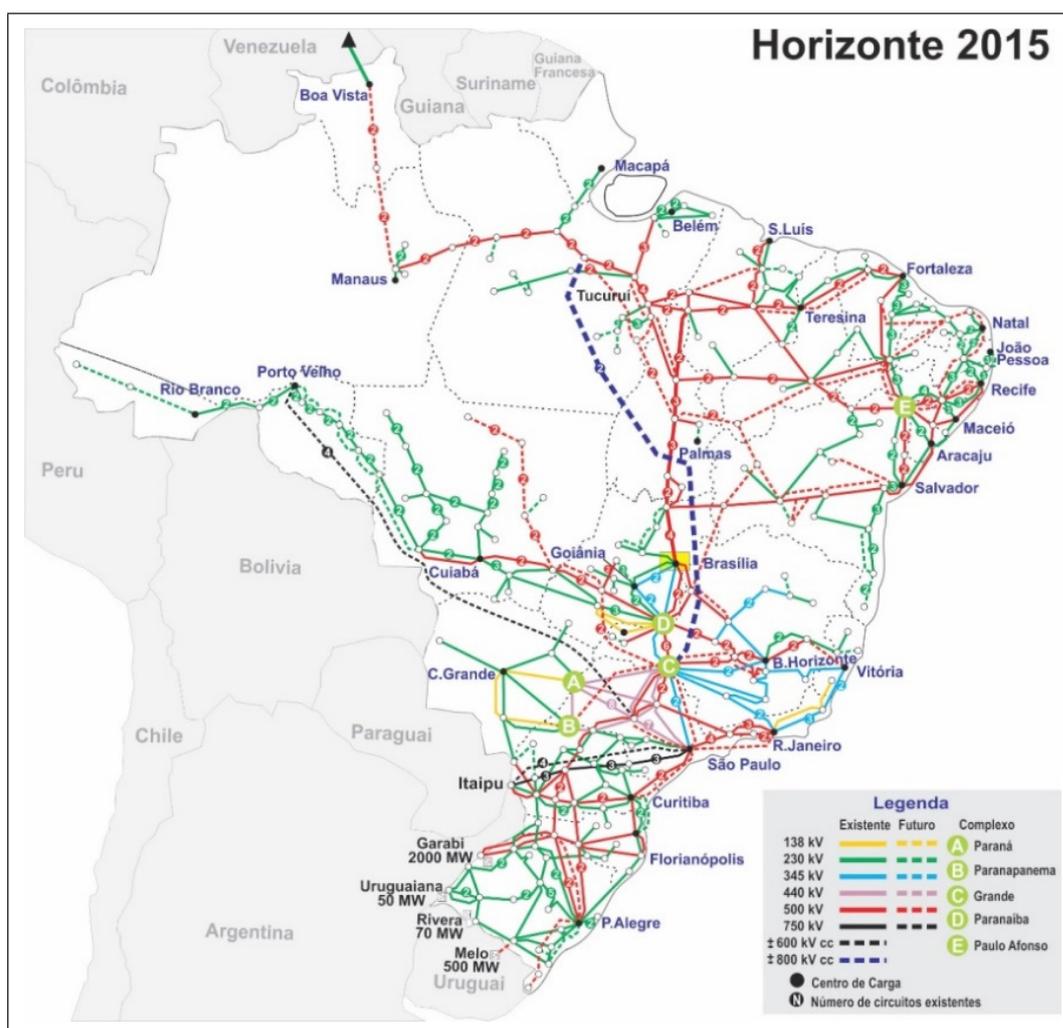




A Figura 2 mostra também conexões entre o Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina e o crescimento do sistema elétrico brasileiro em direção às regiões fronteiriças com a Bolívia, Peru e Venezuela.

Há basicamente dois tipos de organizações internacionais que devem existir para conduzir a integração do setor elétrico de dois ou mais países: organizações mais diretamente ligadas às questões diplomáticas, como os blocos econômicos Comunidade Andina (CAN), Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), MERCOSUL e União das Nações Sul-Americanas (UNASUL); e organizações de caráter técnico, econômico e operacional para tocar o dia a dia do intercâmbio de energia, promover novos investimentos ou resolver disputas. Do ponto de vista operacional, tais organizações e aquelas a serem construídas (principalmente as do segundo tipo citado acima) devem ser capazes de contornar as barreiras apresentadas na introdução deste trabalho.

Figura 2. Sistema Interligado Nacional do Brasil em 2015



Fonte: ONS, 2016.



Situação atual da energia elétrica na América do Sul

A disponibilidade de energia elétrica está vinculada às características da matriz energética de cada país, ou seja, aos seus recursos de energia primária para conversão e geração de eletricidade. A América do Sul possui uma abundância em recursos naturais renováveis e não renováveis. Tais condições possibilitam a utilização de diferentes fontes (eólica, hidráulica, solar, térmica e outros) para geração de eletricidade (PSR, 2012; CIER, 2013).

Nas últimas décadas, novas tecnologias de geração foram desenvolvidas buscando alternativas à utilização de combustíveis fósseis para a geração de eletricidade. Restringindo às fontes renováveis e de maior sustentabilidade, hídricas e eólicas (MOREIRA et al., 2015), a Tabela 1 mostra em termos globais o potencial de geração de eletricidade no continente sul-americano ainda por ser explorado. O potencial hidrelétrico total é de 552 GW, aproximadamente 21% já foi explorado e restariam para serem aproveitados 436 GW. O potencial eólico é de aproximadamente 300 GW e é praticamente inexplorado. O potencial eólico da região pode ser superior ao valor apresentado na Tabela 1, pois as estimativas estão sendo revisadas em alguns países e em outros sequer estão disponíveis (PSR, 2012).

Tabela 1. Potencial de geração elétrica disponível na América do Sul a partir das fontes renováveis hidráulica e eólica

| País | Potencial Hídrico (GW) | Potencial Eólico (GW) |
|--|------------------------|------------------------|
| Argentina | 44 | 10 |
| Bolívia | 39 | - |
| Brasil | 144 | 300 |
| Chile | 26 | 5 |
| Colômbia | 93 | 20 |
| Peru | 62 | 10 |
| Venezuela | 28 | - |
| Total | 436 | 345 |
| Total aproximado de potência disponível* | ($f_c = 0,5$) 218 GW | ($f_c = 0,27$) 93 GW |
| Total (hidro + eólica) = | 781 GW | |
| Total de potência firme (hidro + eólica) | 311 GW | |

* Valor aproximado levando em conta a sazonalidade da geração hidráulica e a intermitência da geração eólica; f_c é o fator de capacidade da fonte de energia.

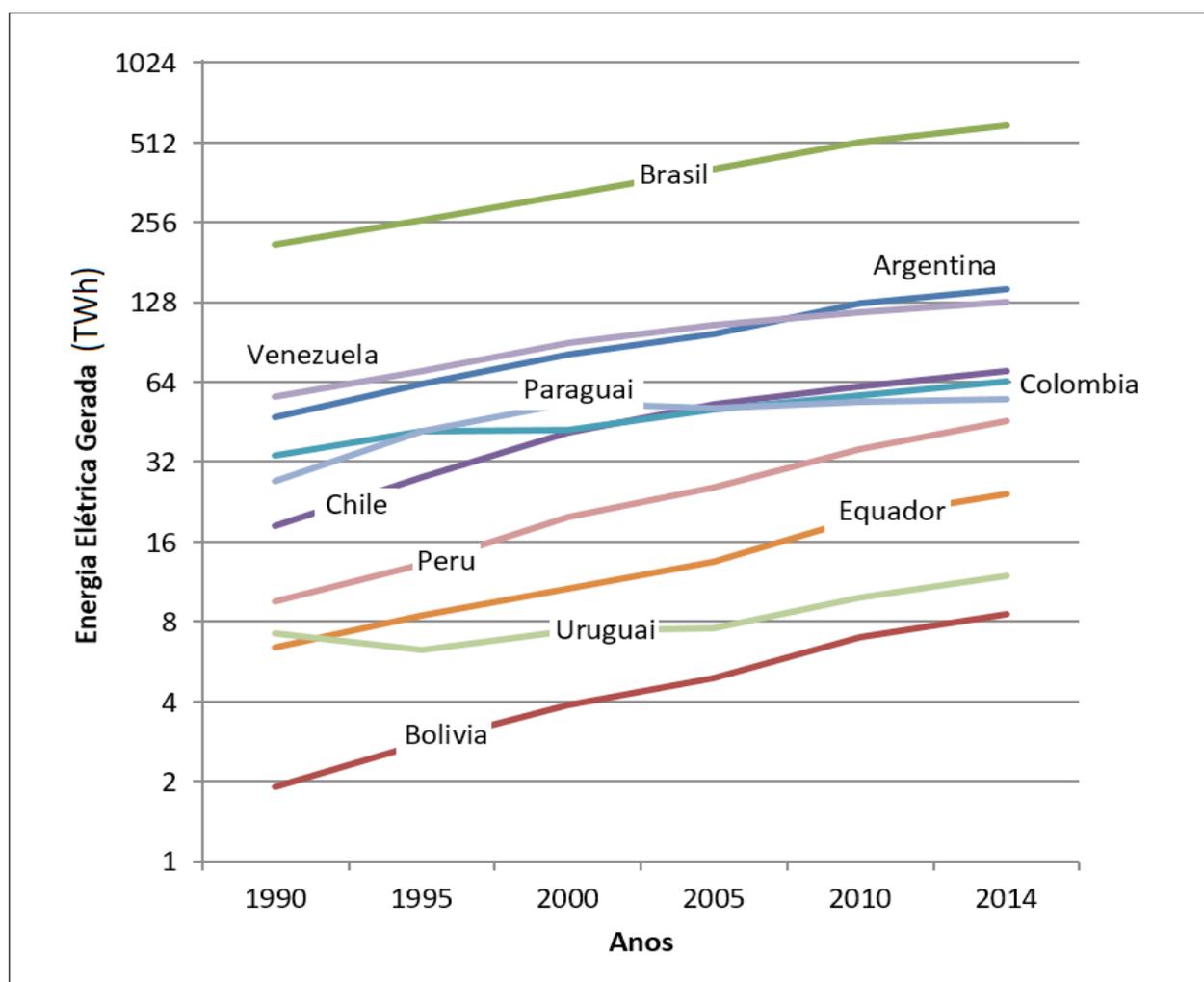
Fonte: PSR, 2012; CAF, 2016.



A evolução da eletricidade gerada na América do Sul no período de 1990 a 2014 é apresentada na Figura 3. A ordenada está em escala logarítmica para permitir uma melhor comparação da taxa de crescimento anual nos diversos países. Esses valores são relevantes. Por exemplo, a energia elétrica consumida pelo Brasil em 2014 (518 TWh) é comparável à consumida pela Alemanha (533 TWh) e superiores àquelas consumidas pelas França (431 TWh) e Reino Unido (309 TWh) (EIA, 2016). A capacidade instalada e a energia gerada no Brasil é cerca de 50% do total do continente.

A disponibilidade de recursos energéticos renováveis e sustentáveis para a comercialização no continente é um fator favorável à integração, pois reduz o risco de exaustão de recursos energéticos no futuro. Outro ponto favorável é que os vários países, embora apresentem assimetrias econômicas evidentes, também apresentam taxas de crescimento para a geração de energia semelhante.

Figura 3. Evolução da eletricidade gerada nos vários países da América do Sul



Fonte: CIER, 2013.



Para comercialização e intercâmbio de eletricidade, é necessário haver pontos de interconexão das redes elétricas entre os vários países. O Brasil, de acordo com o ONS – Operador Nacional do Sistema (ONS, 2012), encontra-se interligado aos sistemas elétricos da Argentina, Uruguai e Paraguai, por meio de subestações específicas para tal finalidade, visando à contabilização dos fluxos de energia entre os países.

A Figura 4 possibilita uma visão espacial das conexões internacionais e dos projetos binacionais do setor elétrico da América do Sul. Observam-se as dimensões continentais da região, bem como as condições de fronteira. Excluindo-se a interconexão com a Venezuela, não existem outras interconexões internacionais do Brasil nas regiões norte e centro-oeste. O intercâmbio de energia com a Venezuela, Paraguai, Argentina e Uruguai ocorre por meio de acordos binacionais definidos com regras próprias estabelecidas entre governos.

Figura 4. Interligações internacionais em alta tensão e projetos binacionais



Fonte: CIER, 2013.



A Tabela 2 apresenta os montantes resultantes de processos de exportação e importação realizados, em 2014, entre os países da América do Sul. A quantidade de energia é pequena e residual se comparada com o total consumido nos vários países. O total comercializado entre os países foi de 44,3 TWh, enquanto o consumo total em todos os países em 2014 foi de 1141 TWh. Ou seja, representa apenas 3,88 %. Entretanto, grande parte desse montante envolveu o Paraguai como exportador de eletricidade para o Brasil e para a Argentina, ou seja, excluindo-se as exportações do Paraguai, fica evidente o baixo intercâmbio de eletricidade entre os países da região (0,25% do total consumido). A título de comparação, na Europa esse valor chega a 10% (PINTO, 2017).

**Tabela 2. Exportação e importação de eletricidade (TWh)
por países da América do Sul em 2014**

| País | Export. (TWh) | Import. (TWh) | Observação (cifras em TWh) |
|-----------|------------------|------------------|--|
| Argentina | 0,001 | 9,735 | Importação do Paraguai (8,461), Uruguai (1,267), Brasil (0,003) e Chile (0,004) e exportação para o Brasil (0,001) |
| Brasil | 0,003 | 33,779 | Importação do Paraguai (32,939), Venezuela (0,839) e Argentina (0,001) e exportação para a Argentina (0,003) |
| Chile | 0,004 | 0 | Exportação para a Argentina (0,004) |
| Colômbia | 0,746 | 0,02 | Importação do Equador (0,02) e exportação para o Equador (0,718) e a Venezuela (0,028) |
| Equador | 0,02 | 0,731 | Importação da Colômbia (0,718) e Peru (0,013) e exportação para a Colômbia (0,02) |
| Paraguai | 41,4 | 0 | Exportação para a Argentina (8,461) e o Brasil (32,939) |
| Peru | 0,013 | 0 | Exportação para o Equador (0,013) |
| Uruguai | 1,267 | 0 | Exportação para a Argentina (1,267) |
| Venezuela | 0,839 | 0,028 | Importação da Colômbia (0,028) e exportação para o Brasil (0,839) |

Fonte: CIER, 2013.





Proposta de arquitetura institucional para integração do setor elétrico da América do Sul

Em termos de arquitetura de governança, a estrutura do Brasil prevê a presença forte do Estado como planejador e tal característica é também encontrada em outros países da América do Sul (CAF, 2016). Para que haja uma integração funcional do setor elétrico continental é necessária uma estrutura regional com funções e atribuições semelhantes. A estrutura proposta neste trabalho, embasada em comercialização de energia e à luz das arquiteturas estudadas do Brasil (BALAGUER, 2011; POLLITT; MARSILIU, 2016; CASTRO, 2015; CEPAL, 2016; CIER, 2016; PINTO, 2017), visa contemplar as preocupações de planejamento dos governos nacionais e conter instituições de mercado para permitir que o intercâmbio de energia flua de forma eficiente por meio de negociações entre inúmeros agentes dos vários países.

Do ponto de vista físico e de possíveis interconexões, a Figura 4 mostra a rede elétrica brasileira onde podem ser identificadas as linhas de transmissão próximas à fronteira e que possibilitariam o desenvolvimento local (SCHERMA, 2016). Seriam promovidas conexões e linhas de transmissão nas fronteiras e os mercados conectados de ambos os lados da fronteira seriam vistos como extensões dos respectivos subsistemas nacionais. Isto é, do ponto de vista brasileiro, o país vizinho seria uma extensão do subsistema brasileiro e do ponto de vista dos países vizinhos, o Brasil seria uma extensão de seu sistema elétrico. Poderia ocorrer também integração entre os subsistemas da Região Sul do Brasil, Uruguai e Nordeste da Argentina. Um mercado integrado poderia ser implementado entre a região Norte do Brasil, Bolívia e Peru. Outros processos de integração poderiam ocorrer entre os outros países da América do Sul. Há um intercâmbio grande de energia entre Paraguai, Brasil e Argentina por meio de acordos binacionais rígidos, não uma integração de mercados com diversas empresas. Uma integração deste tipo pode também ocorrer entre esses países à medida que os prazos dos acordos vigentes vençam e novos arranjos sejam interessantes mutuamente.

Dentro desse novo ambiente, muitas empresas surgiriam no setor elétrico sul-americano buscando oportunidades de negócios e algumas delas poderiam ser de fora da América do Sul. Empresas estatais e empresas privadas atuariam inicialmente como importadoras e exportadoras de energia elétrica. A importação e exportação de energia muitas vezes não se apresentam interessantes para as grandes empresas estatais nacionais por se tratarem de blocos pequenos de energia.





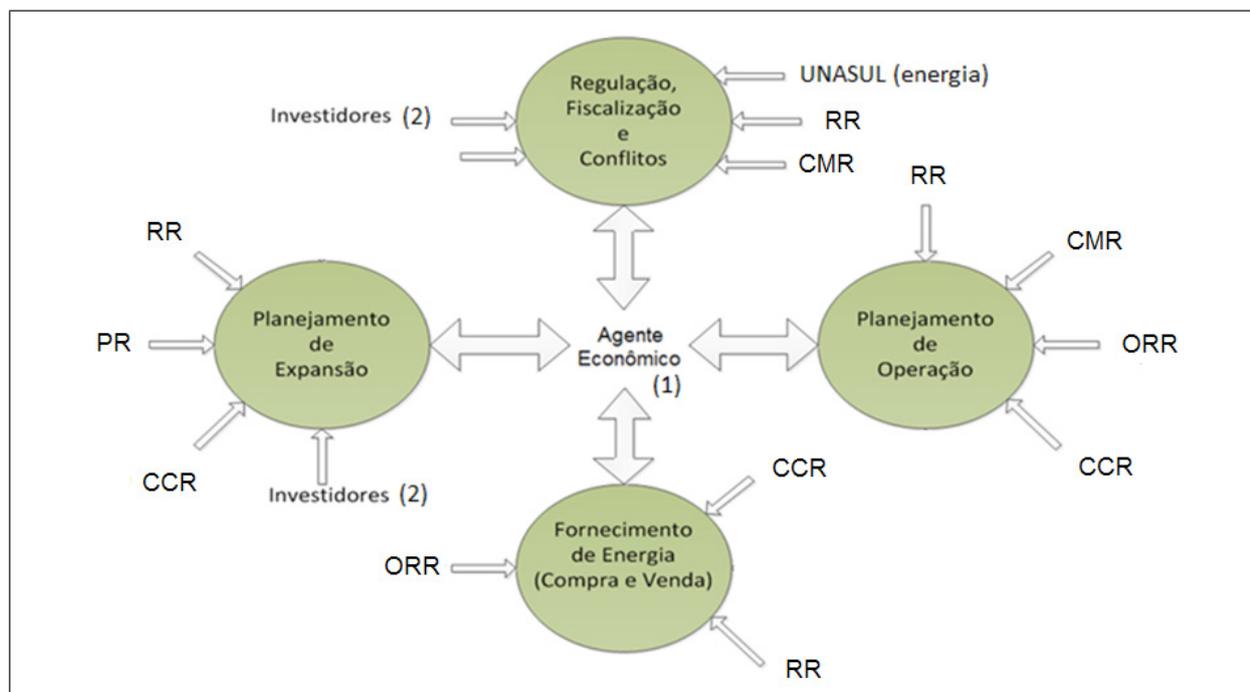
Já as empresas menores de comercialização de energia, poderiam considerar essas atividades como oportunidades de negócios.

Nesse contexto, os aspectos regulatórios, operacionais e de comercialização de energia devem refletir equidade e transparência para todos os países participantes. Algumas questões importantes são regras de compra e venda de energia, regras de planejamento energético compartilhado e regras de interrupção de fornecimento transfronteiriço em momentos de dificuldades nacionais.

Na Figura 5, apresenta-se uma possível estrutura institucional do setor elétrico da América do Sul, de acordo com a metodologia proposta neste trabalho. Ela identifica com clareza as várias arenas em que um agente econômico tem que atuar e as organizações funcionais necessárias para viabilizar os detalhes operacionais. Um agente econômico pode ser uma empresa geradora de energia, um produtor independente, distribuidores de energia, comercializadores de energia, consumidor de energia etc. Esse agente interage com um conjunto de *stakeholders* em diversas situações, condições ou locais.

Figura 5. Possível estrutura para o sistema integrado dos mercados de eletricidade da América do Sul mostrando agentes e as arenas de governança. O foco é o aumento da comercialização de energia.

Ver texto para identificar as siglas



(1) Agentes econômicos: geradores, produtores independentes, distribuidores, comercializadores, consumidores livres ou cativos, importadores, etc.

(2) Investidores: bancos de investimento, agências de fomento, investidores privados, investidores públicos, etc.

Fonte: Autoria própria.





Esses *stakeholders* podem ser as instituições regionais vinculadas ao processo de integração; outros agentes econômicos; participantes da sociedade organizada – como governos, prefeituras, associações ou segmentos da sociedade; e investidores públicos ou privados, bancos, agências de fomento etc.

Conforme mostra a Figura 5, foram consideradas quatro arenas principais: arena de fornecimento de energia, onde se realiza as operações de compra e venda de energia; arena de planejamento da operação do sistema elétrico, onde se define como será o despacho de energia elétrica; arena de planejamento da expansão do sistema, onde se viabiliza novos investimentos e crescimento do sistema; e uma arena de regulação, fiscalização e de resolução de conflitos. Para atuar nessas arenas, foram também propostas organizações funcionais para representar os diferentes interesses dos *stakeholders* e agentes: Conselho de Monitoramento Regional (CMR), Regulador Regional (RR), Planejamento Regional (PR), Operador de Rede Regional (ORR) e Câmara de Comercialização Regional (CCR). Essas organizações funcionais seriam regionais, com membros dos países envolvidos. Inicialmente, seriam escritórios especializados que eventualmente poderiam evoluir para o *status* de instituições específicas de acordo com o volume das atividades envolvidas.

Essas organizações regionais devem ser as mais leves possíveis, visar operacionalizar e viabilizar a comercialização e despacho da energia e estariam subordinadas à UNASUL e/ou às respectivas agências reguladoras nacionais e ministérios com interesse nas questões. Um produtor independente (um comercializador ou um consumidor industrial, ou um membro da sociedade local) interagirá com esse sistema de arenas ao longo de suas atividades econômicas e questionamentos públicos ou privados.

Essas instituições regionais devem ser constituídas por especialistas indicados pelos respectivos governos nacionais em regime de rotatividade. Esses especialistas representariam os pontos de vista nacionais nas tratativas do sistema integrado de comercialização de energia elétrica. Essas instituições responderiam aos conselhos superiores de alto nível já existentes na América do Sul como, por exemplo, a UNASUL.

O Conselho de Monitoramento Regional seria responsável pelo monitoramento da política energética definida pelos países participantes para o intercâmbio de energia transfronteiriço. Também seria responsável pela supervisão geral das ações das outras organizações. Nesse contexto, há grande interação com os governos nacionais para a convergência de interesses e com as demais organizações regionais.





O Regulador Regional seria responsável pela realização das ações inerentes à harmonização regulatória, que pode ocorrer em etapas. Em uma fase inicial, sem a integração efetiva de mercados, os países e agentes participantes definem as regras comuns, sem intervenção nos respectivos modelos regulatórios de cada um. Em um modelo de mercados integrados, como o adotado pela União Europeia, a harmonização regulatória configura etapa fundamental para o sucesso da solução adotada e, nesse caso, cada país promove as alterações necessárias e em prazos factíveis definidos de comum acordo com o RR. O Planejamento Regional seria responsável pela coordenação de estudos de expansão e projeções. De certa forma, isso já ocorre com as propostas do COSIPLAN para o setor de energia elétrica, com projetos de expansão do setor elétrico, seja na geração, transmissão e/ou distribuição de energia elétrica. Essa organização teria uma atuação forte com o COSIPLAN e bancos de investimentos. O Operador de Rede Regional seria responsável pela realização de planejamento e programação da operação sul-americana, bem como pelo despacho de energia transfronteiriça. Questões, como a interrupção de fornecimento de energia elétrica, seriam operacionalizadas nessa organização, que teria grande interação com os operadores nacionais em razão da prioridade na manutenção de garantia de suprimento elétrico para os mercados nacionais. A Câmara de Comercialização Regional seria responsável pela administração e aplicação das regras de comercialização definidas pelo RR e pela garantia dos pagamentos e recebimentos dos vários agentes econômicos.

Na próxima seção, discutem-se as vantagens e limitações dessa proposta *vis-à-vis* às barreiras apresentadas na introdução desse trabalho.

Vantagens e limitações da proposta

A premissa básica é que a segurança energética dos países do continente sul-americano pode ser garantida de forma eficiente e compartilhada com a contribuição dos vários países, isto é, a segurança energética pode ser garantida por energia oriunda de locais além das fronteiras de cada país. A experiência de integração do setor elétrico brasileiro, que apresenta uma economia de investimentos de 20%, e de integração do sistema elétrico da União Europeia são evidências dessa possibilidade.





Perda de autonomia nacional

A perda da autonomia nacional é uma questão importante para vários países e principalmente para o Brasil. A política externa brasileira evita ou apoia de forma comedida a criação de instituições regionais por diversas razões, porque não gostaria de limitar ações diplomáticas em arenas internacionais e de incorrer em custos extras na região por ser o país de maior porte econômico (SPEKTOR, 2010; CARVALHO; GONÇALVES, 2016; SARAIVA, 2013). Nesse caso específico do setor elétrico, as restrições de autonomia que mais incomodam os diversos países seriam regras de compra e venda de energia; regras de planejamento energético compartilhado e regras de possibilidade de interrupção no fornecimento em momentos de falta de energia no país. As regras de compra e venda de eletricidade seriam regras operacionais de um mercado integrado e administradas nas arenas de planejamento da operação e fornecimento de energia (compra e venda). Atualmente, todas essas ações são resolvidas em relações entre governos (DESIDERÁ NETO et al., 2014; SPEKTOR, 2010) e a comercialização de energia ocorre quando há excesso em um país e necessidade em outro. O estabelecimento de regras de comercialização no nível operacional não limitaria a autonomia dos países em arenas internacionais.

As regras de planejamento são consideradas muito importantes por todos os países do continente porque as cobranças da sociedade sobre um governo, causadas pela falta de fornecimento de eletricidade no país, são enormes. A estruturação da arena de planejamento da operação poderia prever regras de fornecimento durante períodos de alta disponibilidade de eletricidade e de interrupção do fornecimento em caso de escassez interna. Novamente, não haveria perdas de autonomia por parte dos países nessa questão fundamental, pois as regras seriam discutidas previamente e estabelecidas no nível operacional. Note-se que tal arena não existe na União Europeia, onde as decisões são oriundas de indicações do mercado. Aqui, ela foi introduzida justamente para acomodar possíveis intervenções dos governos nacionais.

As regras de interrupção de fornecimento de energia devem ser bem estabelecidas para evitar que acordos previamente firmados sejam desrespeitados. Os desentendimentos que ocorreram no passado, relativos à eletricidade e ao gás natural, entre Brasil e Argentina, Argentina e Chile e Brasil e Bolívia poderiam ser evitados.





Perda de capacidade de planejamento e de segurança energética

Foi mencionado anteriormente que os governos nacionais não admitem correr o risco de deixar suas sociedades sem energia elétrica por razões políticas e, conseqüentemente, isso induz o desejo de participar efetivamente do planejamento energético. A segurança energética é considerada estratégica em todos os países. Outra razão que induz a presença dos governos no planejamento energético é a taxa elevada de crescimento do setor elétrico na América do Sul. A Figura 3 mostra que vários países têm taxas de crescimento acima de 4% ao ano, muito maior que a taxa de crescimento dos mercados europeu ou norte-americano de eletricidade, que tem sido negativa nos últimos 5 anos. Há uma percepção que crescimento assim tão elevado não possa ser atendido tempestivamente por um planejamento guiado apenas por sinais de mercado.

Uma terceira razão associada à atuação dos governos no planejamento energético pode ser considerada cultural. Trata-se da questão de planejamento centralizado numa estrutura *top-down* versus planejamento distribuído com a participação de várias organizações (MARIANO, 2014; NAKAGAWA; FAVARETO, 2012). Para acomodar tais preocupações de governos nacionais, a proposta tem uma presença forte nas várias organizações propostas e há organizações específicas de planejamento (PR) e de operação (ORR).

A estrutura da governança do setor elétrico integrado da América do Sul, se desejar-se que ela seja longeva, deve ter uma flexibilidade tal que permita que os vários governos, que mudam ao longo dos anos, possam realizar suas políticas energéticas de acordo com seus programas. Devem ter arquitetura e regras que permitam a intensificação das atividades de mercado quando essas forem de interesse dos vários governos e também a intensificação de iniciativas e ações do Estado, quando seus governos assim definirem como necessário.

Assim, de toda forma, para viabilizar a integração do setor elétrico na América do Sul parece ser necessário acomodar no planejamento energético sinais de mercado e a ação planejadora dos governos para, entre outras coisas, assegurar o fornecimento de energia para as respectivas sociedades. A dificuldade de se conseguir tal planejamento do setor elétrico no cotidiano, evitando riscos de suprimento devido a amarrações de acordos entre países, advém da ausência de instituições regionais (MARIANO, 2014). Uma arena de planejamento da expansão, com instituições regionais adequadas, poderia cuidar dos detalhes da expansão do setor e de fornecimento de energia.





Sem essa base institucional, todas as ações recaem sobre as chancelarias e ministérios dos governos, que não conseguem resolver os detalhes (MARIANO, 2014). Uma vez estabelecidas essas regras, os processos aconteceriam sem a necessidade de atuação direta dos governos. Não haveria perdas de capacidade de planejar ou de garantir a segurança energética por parte dos países, porque as regras seriam discutidas previamente. Mesmos na ocorrência de conflitos, o desgaste nas relações entre os países seria diminuído, posto que câmaras de resolução de conflitos também fossem criadas.

Esgotamento das reservas nacionais

O esgotamento de reservas nacionais não é uma questão impeditiva para a integração do setor elétrico da América do Sul. Os amplos potenciais de energia primária hidráulica e eólica no continente tornam essa questão menor em comparação a regiões que contam apenas com recursos naturais não renováveis como fontes primárias de energia. Enfatizando a implantação de projetos a partir de energias renováveis e sustentáveis, a questão do esgotamento seria evitada.

Assimetrias entre os países

As principais questões ligadas às assimetrias são porte dos mercados dos diferentes países, porte das companhias dos diferentes países, grau de industrialização diferente dos países e diferentes níveis de competitividade de suas economias. Discutem-se abaixo alguns desses pontos, mas registra-se que, na maioria das vezes, tais assimetrias são recursos retóricos utilizados para justificar a falta de interesse, de grupos determinados nos países, em efetivamente viabilizar a integração (DESIDERÁ NETO et al., 2014; CASTRO et al., 2015).

A assimetria relacionada ao porte ou escala das economias é muito discutida, pois a economia brasileira é muito maior que as dos países vizinhos. Há uma percepção de que as empresas brasileiras acabariam por dominar todo o mercado integrado. Entretanto, uma solução para o pequeno porte das outras economias é a própria integração que dá acesso ao mercado integrado e permite ganhos de escala para suas empresas públicas ou privadas (DESIDERÁ NETO et al., 2014; KAS, 2016; MAYO, 2012). Esse problema ocorreu também na Europa, em relação aos mercados sub-regionais e aos dos grandes países continentais, como Alemanha, França, Reino Unido e Itália. Por exemplo, o mercado escandinavo promoveu, em um primeiro momento, uma intensa integração regional, buscando ganhar





porte, para depois se integrar ao mercado energético do Norte da Alemanha e Holanda. Ocorreu, inclusive, a fusão de empresas, que ganharam maior escala para fazer frente à concorrência de empresas maiores de países vizinhos (POLLITT; MUSILIU, 2016).

Atração de investimentos nacionais e internacionais

O setor de eletricidade é uma indústria de rede em que as instalações são intensivas em capital e atravessam as fronteiras dos países. As regras de operação e comercialização devem ser comuns aos vários países, atravessar as fronteiras e vigorar durante 20 ou 30 anos para viabilizar a remuneração dos investidores (HALLACK, 2014). Há duas fontes primárias de recursos para investimento: público, provido pela ação dos Estados; e privado, provido pela iniciativa privada dos vários países sul-americanos e do exterior. Para ocorrer investimentos públicos é necessário o acerto entre governos e, atualmente, o grau de institucionalização existente no COSIPLAN já é suficiente para viabilizar investimentos decididos no nível de governos nacionais (MARIANO, 2014). Para ocorrer financiamentos e investimentos privados, é necessário um conjunto de regras que dê segurança a esses agentes. Verificam-se, entretanto, dificuldades para a atração de investimentos privados. As mais citadas são a falta de instituições para gestão de projetos, inadequação das formas de financiamento a partir de entes internacionais e falta de um conjunto harmonizado de regras de comercialização de longo prazo entre os países (DESIDERÁ NETO et al., 2014). Essa proposta contribui para viabilizar investimentos privados na região, pois um investidor, para tomar uma decisão, interagiria com as 4 arenas do sistema elétrico integrado.

Modernização e ganhos de competitividade

A integração do setor elétrico sul-americano pode contribuir para a modernização e avanço tecnológico do continente por meio de ações patrocinadas pelas iniciativas privada e pública. Contudo, a integração da América do Sul dificilmente levará seus países automaticamente a participar das cadeias produtivas globais de ponta simplesmente porque os países mais avançados do continente ainda não têm uma participação expressiva em tais cadeias. Entretanto, o investimento privado internacional (de fora da América do Sul) pode contribuir para esse objetivo por meio de difusão de tecnologia moderna, inovações de gestão e ganhos de competitividade de toda a sociedade. A experiência institucional adquirida com a





integração pode ser estendida para outros setores econômicos dos diversos países, também contribuindo para a modernização (DESIDERÁ NETO et al., 2014).

Maturidade institucional do continente

Das avaliações anteriores ressalta-se a importância de se institucionalizar as várias arenas que caracterizam a governança necessária para se conseguir uma comercialização mais intensa de energia elétrica entre os países da América do Sul e obter otimização de recursos, eficiência econômica e desenvolvimento. Uma primeira pergunta a ser feita é se há, nos diversos países, condições ou maturidade institucional que permitam essa comercialização mais intensa da energia elétrica. A resposta é sim, em vários dos países. Os países com a presença mais marcante de instituições econômicas de mercado apresentam setores mais complexos de energia elétrica que se aproximam mais do modelo europeu. Atualmente, é o caso da Colômbia, Peru, Chile e Brasil. Nesses países, vários agentes atuam na geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Tecnicamente, esses países podem buscar implementar uma integração nos moldes europeus com maior facilidade. Países com políticas econômicas menos liberais e de maior ativismo estatal apresentam mercados de energia elétrica mais simples, mas com competição no setor de geração. Atualmente, esse é o caso da Argentina, Bolívia e Equador. E, finalmente, há países que tem seus sistemas elétricos totalmente verticalizados (Uruguai, Venezuela e Guiana).

Outro ponto que indica um ganho de maturidade na região para possibilitar a criação de instituições regionais de características mais operacionais, como as descritas neste trabalho, é o conjunto de edifícios institucionais já construídos (UNASUL, MERCOSUL, CAN etc.). Eles foram estabelecidos, não sofreram ameaças de retrocesso, mesmo em momentos de crise, e as reuniões entre chefes de Estado ocorrem frequentemente (DESIDERÁ NETO et al., 2014; SPEKTOR, 2010; TEIXEIRA, 2014).

Conclusões

Este trabalho considerou o problema da integração regional sul-americana por meio da comercialização de energia elétrica transfronteiriça. A metodologia adotada foi a do estabelecimento de regras, normas e arenas para o setor elétrico da América do Sul e a governança diplomática. Buscou-se viabilizar a comercialização





e despacho de energia elétrica através da criação de instituições e estruturas de governança em níveis operacionais abaixo daquelas já existentes em níveis de governo. A preocupação foi viabilizar as atividades cotidianas envolvidas no processo de desenvolvimento de novos projetos de geração, transmissão e comercialização de energia elétrica, a integração física, técnica, comercial e principalmente a solução de conflitos das relações comerciais e de investimento.

Para operacionalizar essas arenas, foi identificada a necessidade de 5 organizações regionais para representar os diferentes interesses dos agentes econômicos, *stakeholders* e agentes dos vários países. Essas organizações teriam as funções de monitoramento, regulação e solução de conflitos, planejamento, operação da rede regional e de comercialização de eletricidade. Mostrou-se que tal arquitetura de instituições permitiria a geração e comercialização de energia elétrica por agentes de mercado dos países envolvidos e também acomodaria as ações de governo no planejamento da expansão do setor e na operação do sistema elétrico integrado.

Essa proposta poderia iniciar por meio da integração entre o Brasil e países vizinhos e se basear em energias renováveis e sustentáveis para evitar a exaustão de recursos energéticos. Os mercados conectados de ambos os lados da fronteira seriam vistos como extensões dos respectivos subsistemas nacionais. Projetos de geração de energia em ambos os lados da fronteira atenderiam os mercados dos dois países. Essa integração entre países vizinhos pode ser vista como um processo passo a passo, como aquele ocorrido na União Europeia.

A implementação de tal estrutura institucional requer liderança e envolve custos. O Brasil, embora tenha avançado bastante em suas ações no âmbito regional, ainda se apresenta avesso a assumir uma posição de liderança na América do Sul. Contudo, para as relações sul-americanas atuais evoluírem é necessário um grau maior de sofisticação das instituições regionais. Os projetos que envolvem ações multilaterais na área de infraestrutura não são desenvolvidos porque a instância de alto nível já estabelecida é insuficiente para atividades cotidianas. É preciso avançar e começar a institucionalização das arenas técnicas, conforme ocorreu no CAN e no MERCOSUL, que criaram instituições equivalentes para cuidar das relações comerciais entre os diversos países.

O Brasil deveria considerar liderar esse processo e arcar com uma fração importante dos custos para a implantação e manutenção dessas instituições, isto é, atuar como um *paymaster* parcial para iniciar relações bilaterais de comercialização de eletricidade com os países vizinhos.





Referências

- BALAGUER, J. Cross-border integration in the European electricity market. Evidence from the pricing behavior of Norwegian and Swiss exporter. *Energy Policy*, v. 39, 2011, p. 4703-4712.
- CAF. Energia: Uma visão sobre los retos y oportunidades em América Latina y El Caribe – Integración Energética – Documento de trabajo – Borrador para discusión y análisis. Corporación Andina de Fomento. Disponível em: <<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/608>>. Acesso em: 20/07/2016.
- CARVALHO, P. N.; GONÇALVES, F. C. N. I. O Brasil como potência regional: uma análise da sua liderança na América do Sul no início do século XXI. *Carta Internacional*, v. 11, 2016, p. 222-248.
- CASTRO, J. N. et al. Integração elétrica internacional do Brasil: Antecedentes, situação atual e perspectivas. Texto de Discussão do Setor Elétrico nº 64. GESEL – Grupo de Estudos do Setor Elétrico – UFRJ, 2015. Disponível em: <http://www.gesel.ie.ufrj.br/app/webroot/files/publications/52_TDSE64.pdf>. Acesso em: 10 de setembro de 2015.
- CEPAL. Integración eléctrica em América Latina: antecedentes, realidades y caminos por recorrer. Coordinator Beno Ruchanski, 2013, Comisión Económica para América latina y Caribe. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/node/20658>>. Acesso em: 30 de março de 2016.
- CIER. Síntesis Informativa Energética de los Países de la CIER. Información del sector energético en países de América del Sur, América Central y El Caribe. Comisión de Integración Energética Regional, 2013. Disponível em: <<http://www.cier.org/es-uy/Lists/EstadisticasLD/Sintesis2013.pdf>>. Acesso em: 28 de abril 2018.
- DESIDERÁ NETO, W. A.; MARIANO, M. P.; PADULA, R.; HALLACK, M. C. M.; BARROS, P. S. Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra fria: política externa, integração, segurança e energia. In DESIDERÁ NETO, W. A. *O Brasil e novas dimensões da integração regional*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2014.
- EIA. International Energy Statistics. US Energy Information Administration. Disponível em: <<https://www.eia.gov/beta/international/data/browser>>, 2016. Acesso em: 20/02/2016.
- GONÇALVES A. O Conceito de governança. In: XV Congresso Nacional do CONPEDI/UEA. Manaus, AM, Anais de Congresso, 2006. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 10/03/ 2016.





- HALLACK, M. C. M. A integração da indústria de gás natural na América do Sul: desafios institucionais no desenvolvimento de infraestruturas de conexão. In DESIDERÁ NETO, W. A. *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2014.
- HERZ, M.; HOFFMANN, A. R.; TABAK, J. *Organizações internacionais: história e práticas*. Capítulo 5, Integração Regional. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier Editora, 2015a.
- HERZ, M.; HOFFMANN, A. R.; TABAK, J. *Organizações internacionais: história e práticas*. Capítulo 2, Contribuições teóricas para o estudo de organizações. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier Editora, 2015b.
- HERZ, M.; HOFFMANN, A. R.; TABAK, J. *Organizações internacionais: história e práticas*. Capítulo 4, Governança global e as agências especializadas. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier Editora, 2015c.
- KAS. Integração Energética Regional: Desafios Geopolíticos e Climáticos. Organizadores: Fundação Konrad Adenauer. Programa Regional Segurança energética e Mudanças Climática na América Latina. Fundação Konrad Adenauer e Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI. Disponível em: < <http://www.kas.de/energie-klima-lateinamerika/pt/publications/43761/> >. Acesso em: 30 de novembro de 2016.
- MARIANO, M. P. O papel do Brasil na ‘integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. In DESIDERÁ NETO, W. A. *O Brasil e novas dimensões da integração regional*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2014.
- MAYO, R. *Mercados de eletricidade*. Rio de Janeiro: Synergia, 2012.
- MOREIRA, J. M. L., CESARETTI, M. A., CARAJILESCOV, P. , MAIORINO, J. R. Sustainability deterioration of electricity generation in Brazil. *Energy Policy*, v. 87, 2015, p. 334-346.
- MOREIRA, J. M. L.; PINTO, R. T. S. *Institucionalizar para avançar a integração de mercados de eletricidade na América do Sul*. In MOREIRA et al. *Questões sobre Energia*, Capítulo 3. Ed. Interciência, Rio de Janeiro, 2017.
- NAKAGAWA, L.; FAVARETO, A. S. *Governança e mercados na elaboração de políticas socioambientais em iniciativas multi-stakeholder: a emergência da governança não estatal*. In: VI Encontro Nacional da ANPPAS, 18 a 21 de setembro de 2012, Belém, PA.
- ONS. Mapa do sistema interligado nacional (SIN) do Brasil. Operador Nacional do Sistema Elétrico. Disponível em < http://www.ons.org.br/conheca_sistema/mapas_sin.aspx >. Acesso em: 26/12/2016.





- ONS. Acompanhamento mensal dos intercâmbios internacionais – janeiro de 2016. Acervo Digital ONS. Relatório ONS RE 4/011/2016. Disponível em < http://www.ons.org.br/download/resultados_operacao/acompanhamento_mensal_intercambios_internacionais/relatorio_intercambio_internacional_201201.pdf > . Acesso em: 18/01/2016a.
- PADULA, R. Da IIRSA ao COSIPLAN: a integração da infraestrutura na América do Sul nos anos 2000e suas perspectivas de mudança. In DESIDERÁ NETO, W.A. *O Brasil e novas dimensões da integração regional*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2014.
- PINTO, R. T. S. Integração dos mercados de eletricidade da América do Sul por meio da comercialização de energia elétrica. Dissertação de Mestrado. Santo André, SP: Universidade Federal do ABC, 2017.
- POLLITT, G. M.; MUSILIU, O. O. The promotion of regional integration of electricity markets: Lessons for developing countries. *Energy Policy*, v. 88, 2016, p. 628-638.
- PSR. Latin American Energy Integration – Opportunities and challenges, APEX. 2011. Disponível em < <http://www.apex2011conference.com> > , 2012. Acesso em: 30/07/2015.
- SARAIVA, M. G. Novas abordagens pra análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*, v. 8, 2013, p. 3-21.
- SCHERMA, M. A. Rumo à cooperação e ao desenvolvimento: as políticas brasileiras para a faixa de fronteira. *Carta Internacional*, v. 11, 2016, p. 32-55.
- SOARES, R. T.; MOREIRA, J. M. L. *A questão do modelo de integração energética da América do Sul – foco na comercialização de energia elétrica*. In: VIII Congresso Brasileiro de Planejamento Energético, 12-15 de agosto de 2012. Curitiba, PR. Disponível em < <http://sbpe.org.br/viii-cbpe/> > . Acesso em: 25/08/2017.
- SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, 2010, p. 24-44.
- TEIXEIRA, C. G. P. Uma política para o continente – reinterpretando a Doutrina Monroe. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, 2014, p. 115-132.





A Política de Comércio Exterior dos Governos Obama (2009–2017) à luz do enfoque *strangeano*: implicações para o regime internacional de comércio¹

*Obama's Foreign Trade Policy (2009 – 2017)
in light of Strange's approach:
implications for the international trade regime*

DOI: 10.21530/ci.v13n1.2018.681

Leonardo Diniz Lameiras²

Resumo

O trabalho analisa a política de comércio exterior que foi concebida ao longo dos dois governos de Barack Obama (2009–2017), com o objetivo de revelar suas potenciais implicações para o regime internacional de comércio. Para tanto, faz-se uso do enfoque analítico-metodológico que Susan Strange desenvolve na obra *States and Markets*, a fim de melhor elucidar os objetivos estratégicos, para além da liberalização comercial, que estão associados à escolha dos mega-acordos regionais como os principais instrumentos da política de comércio exterior do governo democrata. O conceito da autora de *poder estrutural* é resgatado para entender como a política de comércio exterior serviu ao propósito de fortalecer a posição do país no sistema internacional em quatro domínios específicos: produção, finanças, segurança e conhecimento. De acordo com a hipótese central deste estudo, por intermédio dessa política, os Estados Unidos acentuariam a dinâmica em curso de modificações no arcabouço normativo que rege o sistema multilateral de comércio, submetendo o atual regime internacional que disciplina as trocas comerciais entre os países a significativas transformações.

Palavras-chave: governos Obama; política de comércio exterior; poder estrutural; regime internacional de comércio.

1 Pesquisa financiada pelo CNPq.

2 Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (IREL/UnB), onde cursou o programa com bolsa de pesquisa do CNPq, e atualmente Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (IRI/USP).

Artigo submetido em 05/06/2017 e aprovado em 18/01/2018.





Abstract

The article addresses the foreign trade policy that was conceived throughout the Barack Obama's administration (2009 – 2017), in order to reveal its potential implications for the international trade regime. The analytical and methodological approach devised by Susan Strange in *States and markets* is thus employed to better elucidate the strategic objectives, beyond trade liberalization, which are associated with the choice of regional mega-agreements as the main tool of the Democratic administration's foreign trade policy. The author's concept of *structural power* is key to understanding how the foreign trade policy served the purpose of strengthening the country's position in the international system in four specific domains: production, finance, security, and knowledge. According to the central hypothesis of this study, through this policy, the United States would accentuate the ongoing dynamics of changes in the normative framework for governing the multilateral trading system, subjecting the current international regime that disciplines trade between countries to significant transformations.

Keywords: Obama's administration; foreign trade policy; structural power; international trade regime.

Introdução

A recente decisão do governo de Donald Trump de retirar os EUA da Parceria Transpacífico poderia ofuscar qualquer intento que tenha como motivação o resgate da política de comércio exterior dos governos de Barack Obama enquanto objeto de esquadramento analítico. Afinal, seria razoável supor que poucos se interessariam em debruçar-se sobre um projeto político abortado. No entanto, para além do argumento óbvio que enaltece o valor intrínseco do próprio exame dos fatos pretéritos – empreendimento que dispensa justificativas –, há duas razões de natureza mais pragmática que avalizam o escrutínio do principal legado da administração democrata à inserção internacional dos EUA pela via do comércio: o imperativo de identificar os objetivos estratégicos que levaram o país a engajar-se ativamente nas tratativas de dois mega-acordos de comércio e investimento, com escopo normativo e geográfico inéditos *vis-à-vis* os demais arranjos comerciais em vigor nos dias hodiernos; e a necessidade de traduzir as possíveis implicações desses instrumentos legais para o atual regime internacional de comércio, caso eles viessem a ser ratificados.

A fim de revelar algumas dessas motivações, que, como será visto, não se restringem tão somente ao fomento da liberalização comercial, convém adotar





uma chave de leitura que permita analisar com mais acuidade os fenômenos da economia política internacional, realidade social em que se inscrevem as políticas de comércio exterior dos entes estatais. Sendo assim, parte-se do pressuposto de que a aplicação do conceito de *poder estrutural*, enquanto elemento definidor do enfoque analítico-metodológico concebido por Susan Strange, em *States and Markets*, vai ao encontro do propósito de descortinar nuances de uma realidade que, nem sempre, são de fácil a percepção, até mesmo para argutos intérpretes das relações internacionais. No caso sob análise, servirá para melhor compreender as escolhas estratégicas que embasaram a formulação da agenda de comércio exterior que foi se delineando ao longo dos governos Obama.

De três seções se vale a estrutura deste artigo. A primeira corresponde ao esforço de síntese do conceito *strangeano* de *poder estrutural*, privilegiando as definições que abarcam seus domínios primários de manifestação na economia política internacional. Desde logo, faz-se a ressalva de que não se trata de um trabalho com a finalidade precípua de testar o potencial explicativo da perspectiva analítica da autora, ainda que sua utilidade venha a ser lateralmente posta à prova. Na sequência, à luz desse enfoque, o objeto da análise recairá fundamentalmente sobre os elementos objetivos que influenciaram a definição do conteúdo normativo dos principais instrumentos da política de comércio exterior dos governos Obama, no sentido de tornar menos obscuras as motivações estadunidenses por trás desses projetos. No caso em tela, buscar-se-á demonstrar de que modo esses interesses respondem ao imperativo de fortalecer a posição dos EUA nos quatros domínios primários de manifestação de seu *poder estrutural*, em consonância com o método de análise proposto pela autora. Por último, a título exploratório, o foco do trabalho se voltará aos desafios que a entrada em vigor dos mega-acordos poderia apresentar ao atual regime internacional de comércio.

O enfoque analítico-metodológico *strangeano*

A escolha de resgatar o enfoque analítico-metodológico que Susan Strange apresenta em sua *magnum opus States and Markets* – fundamentalmente amparado no conceito de *poder estrutural* – deve-se à sua qualidade de servir como ferramenta de diagnóstico e de interpretação dos fenômenos da realidade internacional contemporânea que nem sempre se revelam de forma aparente, na medida em que, com frequência, seus significados jazem abaixo da superfície dos simples





relatos que os veículos de comunicação costumam divulgar para o seu público consumidor. Em vez de conceber uma abordagem integralmente teórica, a intenção de Strange foi a de simplesmente dar ao intérprete os ingredientes indispensáveis para fazer a sua própria receita, e nunca o de oferecer-lhe um menu completo, mesmo que esse esteja no formato *à la carte* (STRANGE, 1994). O entendimento de que, por vezes, as teorias tolhem o alcance da investigação de quem faz uso delas, ao ignorar o potencial explicativo de outras variáveis, encontra guarida na opinião da autora e também serve de motivação para o emprego de seu enfoque analítico-metodológico.

Em sua acepção elementar, o *poder estrutural* é definido pela autora como sendo aquele capaz de determinar e transformar as estruturas da ordem econômica e política mundial, submetendo Estados, instituições políticas, grupos econômicos e integrantes da sociedade civil global a um *modus operandi* que tanto pode criar oportunidades quanto impor desafios às suas escolhas políticas. Trata-se, acima de tudo, do poder de definir a agenda de discussão ou de criar as regras e os costumes que definem os regimes internacionais destinados a governar as relações econômicas internacionais (STRANGE, 1994). Para os atores que dele podem fazer uso, portanto, significa possuir a prerrogativa de modificar arcabouços normativos e institucionais dentro dos quais outros atores interagem e se relacionam (STRANGE, 1994). Nesse aspecto, é marcante a diferença em relação ao conceito realista de *poder relacional*, que se restringe ao entendimento mais convencional da capacidade que determinado ator dispõe de influenciar o comportamento alheio por meio da ameaça ou do emprego de recursos tangíveis, a fim de lograr resultados anteriormente idealizados.

Ao entendimento de que as ações dos Estados podem provocar mudanças estruturais que influenciarão o comportamento e as escolhas futuras dos atores internacionais, Strange também acrescenta um componente não intencional, ou mesmo “inconsciente”³, que atenua o teor de voluntarismo do comportamento estatal na avaliação dos eventos que lhe sucedem. Desse modo, a autora também chama atenção para os efeitos difusos que o uso do *poder estrutural* acarreta na economia política internacional, especialmente em um contexto marcado pela crescente interdependência econômica com a ativa participação de novos atores econômicos e políticos (GUZZINI, 1993).

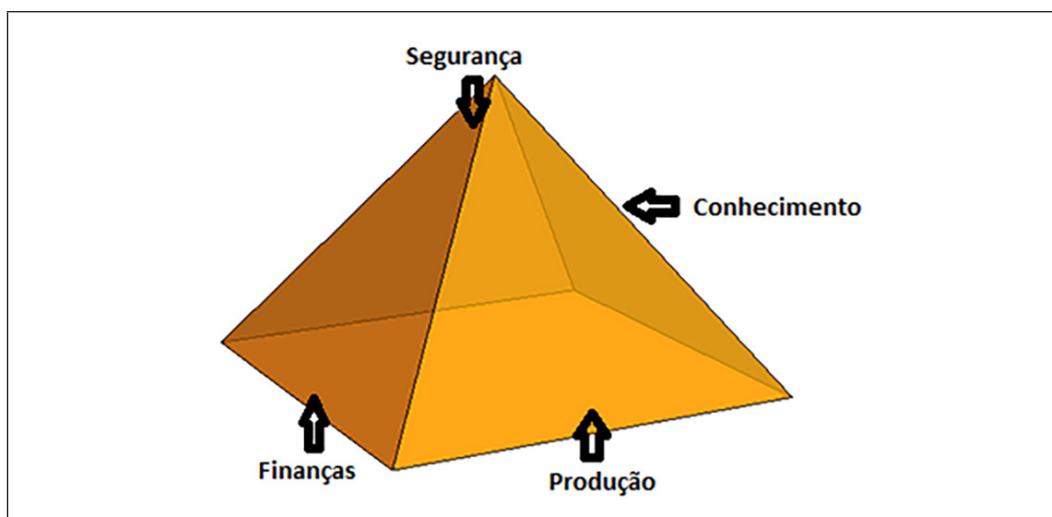
3 Segundo uma concepção antropomorfizada das unidades políticas estatais.





O modo pelo qual esse tipo de poder se expressa na economia política internacional pode ser ilustrado, como faz a autora, pela figura geométrica de uma pirâmide (Figura 1) com quatro faces triangulares, cada qual correspondendo a uma estrutura primária de poder, que, juntas, conformam o próprio *poder estrutural*. Cada face está em contato com as outras três, de modo a representar a mútua influência que uma exerce na outra e a interação constante entre as quatro estruturas superiores do *poder estrutural*; a saber: a estrutura de produção, de segurança, de finanças (ou crédito) e de conhecimento (STRANGE, 1994).

Figura 1. A pirâmide de Strange e as quatro faces do *poder estrutural*



Fonte: Adaptado de Strange (1994, p. 27).

Em comum a todas elas, aparece a faculdade, por parte daquele que faz uso do *poder estrutural*, de modificar os cálculos de custo-benefício e o leque de escolhas estratégicas dos demais atores do sistema internacional, sem que haja a necessidade de recorrer a ameaças ou de empregar meios coercitivos para torná-la efetiva. Essa dinâmica implica um método mais sutil e menos explícito de manejo do poder, que se distingue das formas mais tradicionais e triviais de seu exercício quando levadas a cabo pelas unidades políticas estatais (STRANGE, 1994).

A estrutura primária de segurança expressa poder, nos marcos da economia política, sempre que houver a provisão de segurança de um ou mais atores a outros. Nessa relação, o grupo ou agente provedor de segurança adquire certa reserva de poder que lhe permite influenciar, ou mesmo determinar, o leque de escolhas dos beneficiários. Com efeito, ao exercer esse poder, os provedores de segurança podem extrair vantagens especiais dentro de outros domínios estruturais, a exemplo de privilégios comerciais ligados à venda e à compra de produtos e de





direitos especiais associados à apropriação e à distribuição de riquezas (STRANGE, 1994). “Desse modo, a estrutura de segurança, inevitavelmente, tem impacto sobre quem leva o que na economia” (STRANGE, 1994, p. 45, tradução livre⁴).

A estrutura primária de produção “pode ser definida como sendo a soma de todos os arranjos que determinam o que, por quem, para quem, por meio de quais métodos e sobre quais termos se produz” (STRANGE, 1994, p. 64, tradução livre⁵). Trata-se, ao mesmo tempo, daquilo que é produzido em determinado espaço econômico, ou seja, do produto destinado à venda e ao consumo, e do modo como o trabalho e os demais fatores de produção são organizados para que a produção seja realizada com êxito. Em última instância, é essa estrutura de poder a responsável por criar riqueza, e mudanças nela geralmente promovem novas configurações de poder na ordem política e social (STRANGE, 1994).

Não menos importante para o exercício do *poder estrutural* no âmbito da economia política internacional é a estrutura primária das finanças. Define-se como sendo tanto o poder de criar crédito, isto é, de facilitar ou negar a outros agentes a prerrogativa de despender no presente e quitar a dívida no futuro, bem como o poder de conceber o sistema financeiro internacional onde serão acordados os meios que determinarão os valores relativos das diferentes moedas nacionais. No primeiro caso, governos e bancos são os agentes que exercem a autoridade de realizar políticas creditícias, já no segundo, a agência advém das políticas governamentais e do próprio mercado, ambas fundamentais para a precificação das diferentes moedas no mercado cambial (STRANGE, 1994).

Em contraste com as demais fontes, o poder estrutural que deriva da estrutura primária do conhecimento assume formas de expressão menos explícitas e transparentes na economia política internacional. Traduz-se como sendo o poder de determinar “qual conhecimento é descoberto, como é armazenado, por que meio, por quem e sob quais condições ele é transmitido a outrem” (STRANGE, 1994, p. 121, tradução livre⁶). Sua natureza intangível e não quantificável faz dessa estrutura um objeto quase incognoscível, mesmo entre aqueles que reconhecem sua importância nas relações internacionais.

4 No original: “Thus the security structure inevitably has an impact on the who-gets-what of the economy”.

5 No original: “can be defined as the sum of all the arrangements determining what is produced, by whom and for whom, by what method and on what terms”

6 No original: “what knowledge is discovered, how it is stored, and who communicates it by what means to whom and on what terms”.





Além dessas quatro estruturas primárias de poder, como complemento e subordinadas a elas, Strange (1994) adiciona a seu método de análise outras quatro estruturas que ela classifica como secundárias. São elas: os sistemas de transporte, o comércio, a energia e a estrutura de bem-estar. Como denominador comum, todas apresentam influência e peso significativos entre as forças políticas e econômicas que definem as regras de convívio e competição a que os atores se submetem uma vez concebidas. Outrossim, tal como ocorre dentro dos domínios primários da estrutura de poder, prevalece uma interação constante entre as forças econômicas do mercado e o poder político dos Estados, e, no âmbito de cada uma, as escolhas também são realizadas com base nos valores e nas preferências dos atores. A classificação de secundárias revela o grau de dependência e submissão delas em relação às estruturas primárias.

Os principais instrumentos da política de comércio exterior da era Obama

Apresentados como modelos para os acordos regionais de comércio do século XXI, tanto a Parceria Transpacífico (TPP) quanto a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (T-TIP) foram concebidas como meios de expressão do *poder estrutural* dos EUA na ordem internacional contemporânea. Em sentido amplo, isso se deve ao fato de ambos os instrumentos legais se prestarem ao objetivo último de definir a agenda de discussão e de criar as regras e os costumes que moldariam o atual regime internacional de comércio, o que vai muito além da simples pretensão de estabelecer uma área de livre-comércio ou uma união aduaneira entre as partes contratantes. *Stricto sensu*, esse reconhecimento se justifica pelo conteúdo legal que os dois tratados fariam incidir sobre seus destinatários, ao preverem regras e normas que, ao mesmo tempo, aprofundariam e expandiriam o arcabouço normativo do sistema multilateral de comércio a que hoje se submetem os signatários e futuros aderentes dos mega-acordos.

Em perspectiva histórica, os dois projetos foram aos poucos ganhando relevância no desenho das diretrizes da política de comércio exterior dos EUA, sobretudo a partir do segundo governo Obama, quando a administração logrou reunir as condições necessárias para um engajamento mais assertivo nas tratativas comerciais. Ao longo de quase todo o primeiro governo, ao contrário, o que prevalecera havia sido uma postura introvertida e ambivalente no que se refere





às iniciativas de liberalização comercial. A crise financeira que acomete o país de maneira avassaladora no início do mandato de Obama e a agenda do Partido Democrata, crítica dos acordos de livre-comércio negociados na era “Bush filho” e reivindicatória de uma proteção⁷ mais robusta dos postos de trabalho ameaçados pela concorrência externa, impuseram-se como os principais entraves para ensaios mais alvissareiros que permitissem uma correção de rumo.

Para o abandono desse imobilismo estadunidense algumas variáveis de natureza sistêmica e doméstica foram determinantes, entre as quais concorreram a recuperação econômica do país, a menor incidência de projetos de lei⁸ que acentuassem a clivagem partidária entre republicanos e democratas em matéria de política comercial e a renitente paralisia da Rodada Doha de negociações multilaterais no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC). Sendo assim, diante de uma conjuntura mais permissiva aos seus desígnios, a administração democrata pôde envolver-se com mais afinco nas negociações em torno do TPP e do T-TIP a partir do início do segundo mandato de Obama (2013-2017), mesmo que a gênese de suas investidas anteceda a reeleição de Obama.

A origem da Parceria Transpacífico deita raízes em um acordo plurilateral de livre-comércio assinado em 2005 por quatro países – Chile, Brunei, Nova Zelândia e Singapura –, a chamada Parceria Econômica e Estratégica Transpacífico (ou simplesmente Acordo P-4), que tinha como principal meta servir de modelo para uma expansão futura com o ingresso de países dos dois lados do Pacífico, de modo a abarcar não apenas todos os membros do fórum Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), mas também parceiros dos demais continentes (LEWIS, 2011). A denominação de Parceria Transpacífico só veio a ser consubstanciada em março de 2008, quando os EUA tornaram explícitas suas intenções de negociar sua adesão, coincidindo com o início das discussões entre os países signatários do P-4 sobre novos temas, como serviços financeiros e investimentos (BARFIELD; LEVY, 2009). A mudança de governo nos EUA fez com que o calendário dessas primeiras rodadas de negociação, das quais também participariam Austrália, Peru e Vietnã, ficasse suspenso até a definição de uma agenda mais concreta sobre os fundamentos e as diretrizes que norteariam a política de comércio exterior do país (LEWIS, 2011).

7 Objetivo que seria logrado por meio das renovações da chamada *Trade Adjustment Assistance*.

8 A exemplo dos embates entre democratas e republicanos em torno da aprovação dos pacotes econômicos de natureza anticíclica (que teve no *American Recovery and Reinvestment Act* de 2009 a sua maior expressão), da reforma do sistema público de saúde (mais conhecido como *Obamacare*) e das medidas que visavam à descarbonização da matriz energética do país.





Embora estivessem ausentes da composição originária do TPP, a partir do momento em que tomam assento nas negociações, não tardaria para que os EUA se tornassem o maior fiador do projeto. O ativo engajamento do país não apenas resultou em modificações consideráveis no conteúdo do tratado pela inclusão de novas disciplinas que fossem ao encontro de seus interesses, mas também na expansão do número de sócios, como nos casos das aproximações que sua diplomacia realizou junto aos governos mexicano e canadense para que aderissem ao processo negociador em 2012. Esforço repetido com o governo japonês, que acabou resultando no ingresso do país asiático no ano seguinte.

Após sua assinatura, no dia 4 de fevereiro de 2016, por 12 países – EUA, Japão, Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Peru, Malásia, México, Nova Zelândia, Singapura e Vietnã –, o acordo da Parceria Transpacífico havia entrado em fase de aprovação nos parlamentos nacionais – pelo menos onde havia previsão legal – quando sobreveio a decisão unilateral do governo Trump de retirar os EUA por meio de uma ordem executiva. Em conjunto, as 12 nações constituem quase 40% do PIB mundial e quase um terço do comércio global. (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2015). Aferir o impacto econômico do acordo para o bloco não é trivial, mas um estudo estima que “\$77 bilhões por ano seriam adicionados à renda real dos EUA até 2025” (PETRI, 2015, s/p, tradução livre⁹).

Sem apresentar o mesmo desfecho, as negociações em torno do T-TIP, que haviam sido efetivamente lançadas em 2013¹⁰, ainda permanecem inconclusas e sem um encaminhamento definido por parte da nova administração republicana. Caso a Comissão Europeia – órgão executivo da União Europeia que negocia em nome dos 28 países membros do bloco – e os EUA cheguem a um consenso sobre o texto final do tratado, o T-TIP aprofundará uma parceria que atualmente constitui a mais relevante do mundo em termos de volume de comércio e investimento. De fato, as cifras são portentosas. Juntos, o país e o bloco correspondem a quase metade do PIB mundial e a um terço de todo o comércio global. Para se ter noção da magnitude do nível de integração que existe entre ambos os parceiros mesmo sem a vigência do acordo, em 2011, os fluxos comerciais de bens e serviços totalizaram

9 No original: “\$77 billion per year would be added to US real incomes by 2025”.

10 O primeiro anúncio oficial foi realizado ainda no início do segundo governo Obama, no tradicional discurso do presidente sobre o Estado da União (*State of the Union Address*) diante da elite política estadunidense, embora a origem do projeto remonte à formação do Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre Emprego e Crescimento, em 2011, quando os EUA e a União Europeia estabeleceram conversas formais para encontrar uma saída para a crise econômica.





aproximadamente €702.6 bilhões, e os de investimento estrangeiro direto (IED) €2.394 trilhões, o que faz com que cada um seja para o outro o principal destino de exportação e de investimento (COMISSÃO EUROPEIA, 2013).

À semelhança das conversas sigilosas que caracterizaram as negociações sobre o acordo da Parceria Transpacífico, cujo conteúdo foi mantido em segredo até a conclusão das tratativas, a nova parceria em construção entre EUA e UE também vem sendo alvo de críticas devido à pouca transparência com que os encarregados das negociações conduzem seus trabalhos. A despeito desse segredo em relação ao texto do instrumento jurídico, o discurso oficial estadunidense qualifica o T-TIP como um acordo que terá um escopo normativo amplo, no qual, além da abertura de mercado para investimentos e da desgravação tarifária para o comércio de bens e serviços, prevê-se a inclusão de cláusulas que disciplinam as relações dos países em matérias que extrapolam o conteúdo legal dos tradicionais acordos de livre-comércio, tais como direitos ambientais e trabalhistas, comércio digital, propriedade intelectual, barreiras não tarifárias e regulatórias, compras governamentais, entre outras (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2015). Na hipótese de um acordo com essa amplitude vir a ser celebrado, as projeções dos ganhos econômicos são significativas:

Em um cenário ambicioso, o modelo prevê crescimento de 0,48% do PIB para a União Europeia, comparado à referência do ano-base. Nos EUA, aumentos do PIB atingiriam 0,39%. Para a UE, esses ganhos estimados corresponderiam a um incremento de 86 bilhões de euros na renda nacional. Para os EUA, o montante comparável seria de 65 bilhões de euros. (COMISSÃO EUROPEIA, 2013, p. 37, tradução livre¹¹)

Os mega-acordos e seu conteúdo estratégico à luz da ótica *strangeana*

Como antes asseverado, outros fins estratégicos não circunscritos aos ganhos estritamente comerciais fundamentaram o projeto de inserção internacional estadunidense pela via do comércio. No âmbito da estrutura primária de produção, ou seja, naquela em que se define “o que”, “por quem” e “para quem” se produz, tanto o TPP quanto o T-TIP funcionam como organizadores da estrutura produtiva

11 No original: “Under the ambitious scenario, the model predicts GDP increases for the EU of 0.48% compared to the baseline option. In the US, GDP increases would amount to 0.39%. For the EU, these estimated gains amount to an increase of national income by €86bn. For the US, the comparable amount would be €65bn”.





mundial, ao fazerem dos EUA um polo de atração de investimentos, amparado nas vantagens comparativas de seu mercado nacional, a exemplo de mão de obra altamente qualificada, acesso facilitado ao crédito e segurança jurídica.

Nesse embate por um reposicionamento estratégico na estrutura produtiva mundial, as normas trabalhistas e ambientais previstas nos referidos acordos reduziriam as vantagens competitivas dos países onde os custos econômicos com a exploração dos recursos naturais e com a mão de obra fossem baixos. As empresas norte-americanas que a esses mercados acorriam para aproveitar tais vantagens, com a entrada em vigor do TPP, por exemplo, receberiam incentivos para instalarem suas unidades produtivas nos EUA. O próprio discurso oficial do governo Obama não deixa margem a dúvidas quanto à imbricação entre sua política de comércio exterior e a estrutura primária de produção:

Por intermédio de nossa agenda comercial, nós estamos procurando colocar os EUA no centro de uma zona de comércio cobrindo quase dois terços da economia global. Isso ajudará a fazer dos EUA a plataforma mundial de produção de escolha, aumentando as exportações norte-americanas e atraindo mais empregadores que querem investir nos EUA, contratar trabalhadores norte-americanos e vender bens e serviços norte-americanos para o mundo. (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2015, p. 7, tradução livre¹²)

Estreitas conexões entre as escolhas estratégicas da política comercial e a estrutura primária das finanças, outra dimensão do *poder estrutural*, também podem ser deduzidas do conteúdo dos mega-acordos. Em negociação entre os possíveis signatários do T-TIP, e já contemplada no acordo do TPP, figura um capítulo específico sobre serviços financeiros. Sem querer esgotar o conteúdo do que está previsto no TPP nessa matéria, chama atenção determinados compromissos específicos, como a exigência de que as partes permitam a livre oferta de serviços de pagamento eletrônico, favorecendo as firmas norte-americanas, desde há muito consolidadas no mercado de serviços de crédito eletrônico e de pagamento em débito; a proibição de interferências no trânsito de informações para o processamento de dados que seja necessário ao funcionamento das atividades financeiras; a permissão para a adoção de expedientes emergenciais no contexto de uma eventual crise financeira; e o estabelecimento de sistema específico

12 No original: “Through our trade agenda, we are seeking to put the United States at the center of a trade zone covering nearly two-thirds of the global economy. That will help make America the world’s production platform of choice, increasing U.S. exports and attracting more employers that want to invest in the United States, hire American workers, and sell American goods and services to the world”.





de solução de controvérsias quando envolver medidas financeiras regulatórias (TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP AGREEMENT, Capítulo 11, 2015).

Ofertantes dos mais sofisticados e competitivos serviços financeiros do mundo, cujas exportações, segundo dados do USTR¹³ (2016), contribuem para um acréscimo de superávit no balanço de pagamentos da ordem de \$68 bilhões, as firmas estadunidenses só terão a ganhar com a entrada em vigor dos mega-acordos regionais, dadas suas imensas vantagens comparativas nesse setor econômico. Apenas na região da Ásia-Pacífico, as oportunidades que as aguardam estão longe de ser desprezíveis. No ano de 2013, os países signatários do TPP consumiram \$16 bilhões em serviços financeiros advindos dos EUA (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2016). Constituindo o maior canteiro de obras do mundo, o acesso ao crédito por parte do setor público e privado torna-se imprescindível na consolidação dos investimentos nos países situados nos dois lados do Pacífico.

O controle sobre o que pode ser descoberto e a forma como se armazena e se distribui o conhecimento constitui mais uma faceta do *poder estrutural*. No âmbito dessa estrutura primária, os instrumentos da política estadunidense de comércio exterior exercem uma função altamente estratégica. Em grande medida, isso se deve aos chamados direitos de propriedade intelectual que os EUA patrocinam por meio de previsões legais inseridas nos acordos de livre-comércio que o país vem firmando com outras nações desde a década de 1980 (HERREROS, 2011). Com o TPP e o T-TIP, o objetivo é expandir ainda mais essa rede de proteção, tanto em relação ao número de parceiros comerciais que a ela ficaria sujeito quanto no que diz respeito ao seu alcance temporal.

Em um mundo em que o desenvolvimento socioeconômico está umbilicalmente ligado à capacidade de produzir conhecimento e desenvolver novas tecnologias, prazos mais dilatados de proteção contra o risco de determinado conhecimento privado cair em domínio público dificilmente se traduzem em vantagem aos países cujo estado da arte do sistema produtivo e dos centros de pesquisa ainda estão distantes da fronteira tecnológica. A extensão do monopólio privado para além de um limite razoável, subtraindo de outros países a faculdade de acessar o conhecimento com o propósito de empregá-lo em políticas públicas que se reverteriam em ganhos sociais, perpetua as vantagens comparativas dos EUA na econômica mundial.

13 O chamado *Office of the United States Trade Representative* é a agência do Poder Executivo encarregada de formular as diretrizes da política de comércio exterior e de negociar acordos comerciais.





Além de estarem implicados em considerações estratégicas no domínio das estruturas primárias da produção, das finanças e do conhecimento, os mega-acordos também visam a satisfazer os interesses estadunidenses em questões atinentes à segurança do país em um mundo em redefinição. No segundo governo Obama, quando as negociações do TPP e do T-TIP eram encaminhadas pelos negociadores norte-americanos em 2014, o encarregado da chefia do USTR, Michael Froman, em artigo publicado na *Foreign Affairs*, fez a seguinte declaração:

Assim como concluir o TPP ressaltaria o compromisso de Washington com o desenvolvimento e a estabilidade da Ásia durante um tempo de fluxo, finalizar a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (T-TIP) enviaria um sinal inequívoco ao mundo sobre a força do laço europeu-estadunidense – um lembrete oportuno, já que a crise na Ucrânia tem provocado um profundo desconforto em todo o continente. (FROMAN, 2014, s/p, tradução livre¹⁴)

Na concepção do representante norte-americano, os dois pilares da política de comércio exterior do governo Obama também abarcam cálculos de natureza político-militar para duas regiões que apresentam dinâmicas complexas de equilíbrio de poder. No caso do velho continente, a menção específica à Ucrânia revela as tensões ainda vivas no Leste Europeu entre a Rússia, país que reluta em aceitar qualquer perda de influência na região que sua diplomacia denomina de o “estrangeiro próximo”, e a OTAN, a aliança de defesa militar que, com o fim da Guerra Fria, fez da expansão em direção ao Leste, a partir da adesão de novos membros ao bloco, um de seus principais objetivos estratégicos. Nessa perspectiva, o T-TIP serviria como um reforço à aliança atlântica, ao aproximar ainda mais os países europeus dos EUA. Acercamento esse que ganha relevo no contexto atual em que a guerra na Síria surge como um potencial catalizador para o agravamento de antigas rivalidades no Oriente Médio.

No xadrez geopolítico da Ásia-Pacífico, o “tempo de fluxo” a que se referiu Froman expressa as incertezas com o ativo engajamento chinês na região, que em certos momentos leva ao descrédito o discurso oficial do Partido Comunista sobre a “ascensão pacífica” do país no sistema internacional. Contenciosos lindeiros no Tibete com a Índia e disputas no mar do Leste com o Japão e no mar do Sul da

14 No original: “just as completing the TPP would underscore Washington’s commitment to development and stability in Asia during a time of flux, finalizing the Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP) would send an unmistakable signal to the world about the strength of the U.S.-European bond – a timely reminder, as the crisis in Ukraine has triggered deep unease across the continent”.





China com Filipinas, Vietnã, Malásia, Brunei e Taiwan são alguns dos desafios que se apresentam aos EUA e a seus aliados históricos, como Japão, Taiwan, Coreia do Sul e Austrália; todos esses, abrigados pelo guarda-chuva das forças militares norte-americanas e ciosos da conveniência de poder contar com os EUA para frear as supostas pretensões hegemônicas chinesas em seu entorno regional.

Afora isso, na opinião de muitos especialistas (HERREROS, 2011; LEWIS, 2011; BARFIELD; LEVY, 2009), o TPP teria o propósito de servir como contraponto a um projeto de regionalismo que fosse orquestrado sob a batuta da China e que excluísse os EUA da região onde se encontram albergadas as economias mais dinâmicas do mundo. Tendo isso em vista, interessava ao governo Obama largar na dianteira da corrida para escrever as “regras do jogo” que irão disciplinar as relações econômicas naquele espaço regional no futuro próximo. Para tanto, seria necessário que o TPP se impusesse como a proposta de regionalismo mais adequada para a Ásia-Pacífico, superando a atratividade exercida por dois projetos – a ele concorrentes, mas complementares entre si – que coibiriam os EUA de ditarem os rumos da dinâmica integracionista de acordo exclusivamente com seus valores e interesses.

O primeiro desses projetos leva o nome de Área de Livre-Comércio da Ásia-Pacífico (*Free Trade Area of the Asia-Pacific* – FTAAP): uma iniciativa da APEC que vem sendo negociada há aproximadamente uma década, mas que ganhou ânimo renovado em 2014 com o endosso chinês e dos demais membros do agrupamento para a elaboração de um “mapa do caminho”, com vistas a viabilizar a conclusão do acordo no curto ou médio prazo. A segunda proposta de regionalismo, que não apenas vem recebendo o explícito apoio chinês, como também de outras potências asiáticas, e da qual os EUA estão excluídos, consiste na chamada Parceria Econômica Regional Abrangente (*Regional Comprehensive Economic Partnership* – RCEP). Lançada em 2012, a iniciativa reavivou o projeto nipônico que havia recebido a alcunha de “ASEAN + 6”¹⁵ (HERREROS, 2011).

Ao apresentar-se como opção aos projetos que contemplam um regionalismo estritamente intra-asiático, o TPP alinha-se à orientação mais geral da política externa do governo Obama de fazer da Ásia o “pivô” para a inserção internacional

15 Mecanismo institucional criado em 2006 e que previa a meta de estabelecer uma área de livre comércio entre os dez membros daquela organização do Sudeste asiático e outros seis países – Japão, China, Índia, Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia. Vale lembrar que a própria ASEAN possui acordos de livre-comércio com cada um desses países que não são membros plenos do bloco, conquanto ainda não exista uma área de livre-comércio entre as seis pujantes economias.





dos EUA. No âmago desse reposicionamento estratégico, presente em uma série de declarações oficiais que vinham sendo anunciadas desde os últimos meses de 2011, há o reconhecimento pelo governo de que “a prosperidade futura e a segurança dos EUA estão entrelaçadas com a região do Pacífico e da Ásia Oriental” (BUREAU OF PUBLIC AFFAIRS, 2013). Disso resulta o emprego de um conjunto de ações que, junto com a Parceria Transpacífico, dão sustentação ao *rebalancing* norte-americano. Entre elas, duas se destacam: o fortalecimento da presença militar dos EUA na região – a despeito do anunciado corte de gastos na área de defesa pelo governo Obama – levado a cabo com o envio de mais tropas à Austrália, com a implementação de novos programas de cooperação militar com as Filipinas e com o deslocamento de forças navais à Singapura; e o ingresso dos EUA, em 2011, na Cúpula do Leste da Ásia (*East Asia Summit*), um dos principais fóruns asiáticos para deliberações sobre questões de segurança (MANYIN et al., 2012).

Não obstante os riscos inerentes a qualquer exercício especulativo que tente antecipar acontecimentos futuros, indícios sugerem que essas diretrizes gerais de política externa não serão preservadas no governo Trump. Em conformidade com a sua diplomacia do *America First*, ao decidir pela saída dos EUA da Parceria Transpacífico e enaltecer o protecionismo comercial, o novo mandatário opta deliberadamente por não fazer uso do *poder estrutural* norte-americano, deixando o caminho livre para que a China tenha mais controle sobre as iniciativas voltadas à regulamentação do comércio regional e à construção de plataformas institucionais com lastro nos interesses e valores sínicos.

As implicações dos mega-acordos para o regime internacional de comércio

Objetivamente, uma vez feitas as considerações que enquadram a política de comércio exterior dos EUA na perspectiva do *poder estrutural strangeano*, uma das perguntas que suscita investigação é: seriam o TPP e o T-TIP instrumentos normativos ratificadores de uma tendência que vem submetendo o regime internacional de comércio a significativas transformações?

Convém antes esclarecer que inexiste uma definição irretocável acerca do conceito de “regime internacional” na literatura especializada sobre o tema. Ademais, fugiria do escopo deste trabalho tentar qualificar o atual “estado da arte” da produção acadêmica cujo propósito tem sido o de identificar a existência





de regimes internacionais com base em uma definição unívoca, portanto, que fosse amplamente aceita pelas correntes teóricas, independente dos elementos epistemológicos, ou mesmo ontológicos, que as embasam e as diferenciam umas das outras. Por ora, é suficiente dizer que a definição de Stephen Krasner ainda se mostra útil para os estudos que versam sobre regimes internacionais, na medida em que permite identificar os processos de transformação a que eles estão suscetíveis, malgrado as críticas¹⁶ referentes à falta de precisão dos significados que alguns de seus elementos conceituais comportam. De acordo com o entendimento do autor, regimes internacionais:

podem ser definidos como conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões, implícitos ou explícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em determinada área das relações internacionais. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e implementar escolhas coletivas (KRASNER, 1982, p. 186, tradução livre¹⁷).

Dessa definição Krasner conclui que haveria mudança *no* regime sempre que ocorressem modificações nas regras e nos procedimentos de tomada de decisão, considerando que os princípios e as normas que o governam permaneçam inalteradas (KRASNER, 1982, p. 187). Por outro lado, mudanças *de* regime seriam observadas quando os princípios e as normas que o regem fossem abandonados, abrindo espaço tanto para o surgimento de um novo regime quanto para o seu desaparecimento em determinada área temática das relações internacionais (KRASNER, 1982, p. 188).

No curso do processo de regulamentação do comércio internacional que debuta com a entrada em vigor do GATT 47¹⁸ e se estende até o presente, verifica-se uma tendência que começou a manifestar-se desde o início da década de 1990 e que ganha novo ímpeto quando os primeiros impasses na Rodada

16 Em geral, chamam a atenção para a falta de clareza entre o que diferencia regras (prescrições ou proscições específicas para a ação) de normas (padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações).

17 No original: “*can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscissions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice*”.

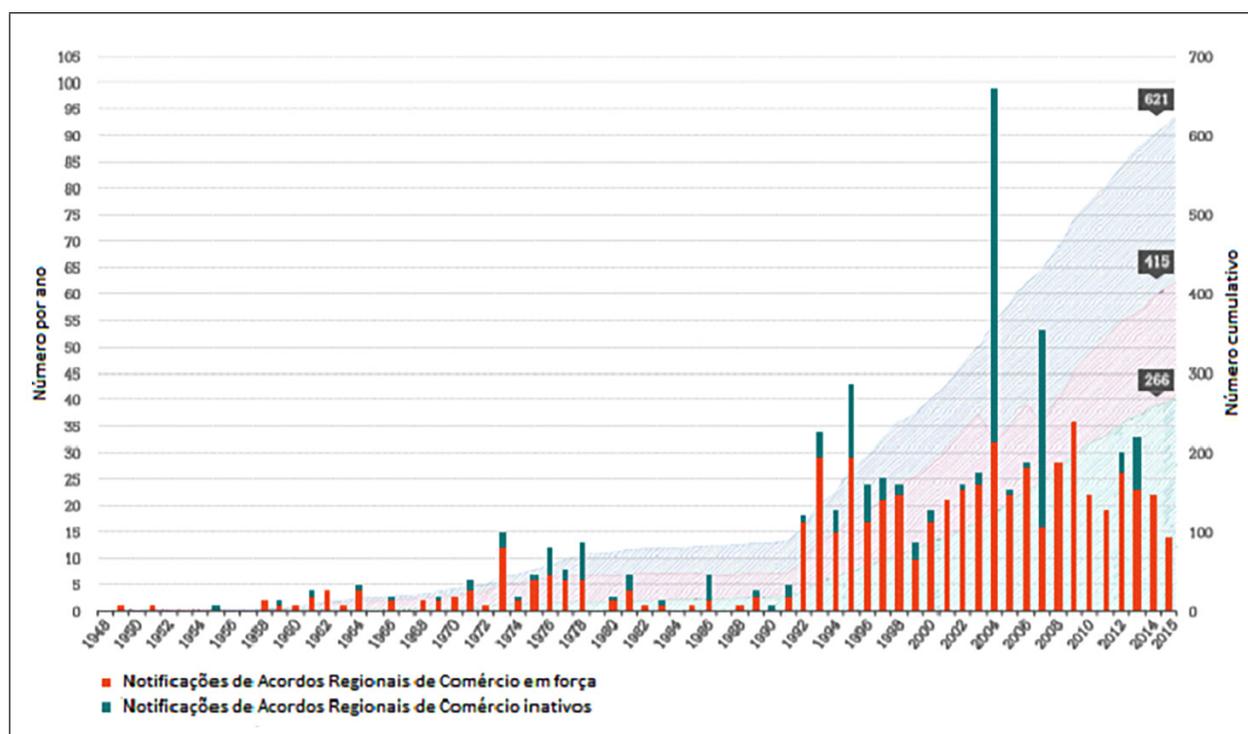
18 O Acordo Geral de Tarifas e Comércio de 1947.





Doha vieram à tona na década seguinte (Gráfico 1). Trata-se da proeminência assumida pelos mecanismos *ad hoc* em relação às negociações multilaterais da OMC na dinâmica regulamentadora, realidade que vem sendo caracterizada por especialistas no assunto como o fenômeno do *spaghetti bowl* (Figura 2). Em função desse processo, o regime internacional de comércio foi se sujeitando, aos poucos, a uma tendência de enfraquecimento, sintomática do grau de incompatibilidade entre o comportamento dos atores e o próprio regime. Com efeito, ao conferir prioridade às vias bilaterais e regionais em detrimento da OMC como centro inovador e uniformizador das normas que regulamentam o comércio internacional, o caminho escolhido por determinados atores estatais vem prejudicando a construção de um arcabouço normativo constituído fundamentalmente por normas e regras que sejam coerentes entre si e que tenham como destinatário a maioria dos partícipes do comércio internacional.

Gráfico 1. Todos os acordos regionais de comércio notificados ao GATT/OMC entre 1949 e 2015



Fonte: Adaptado de Secretariado da OMC (2017).

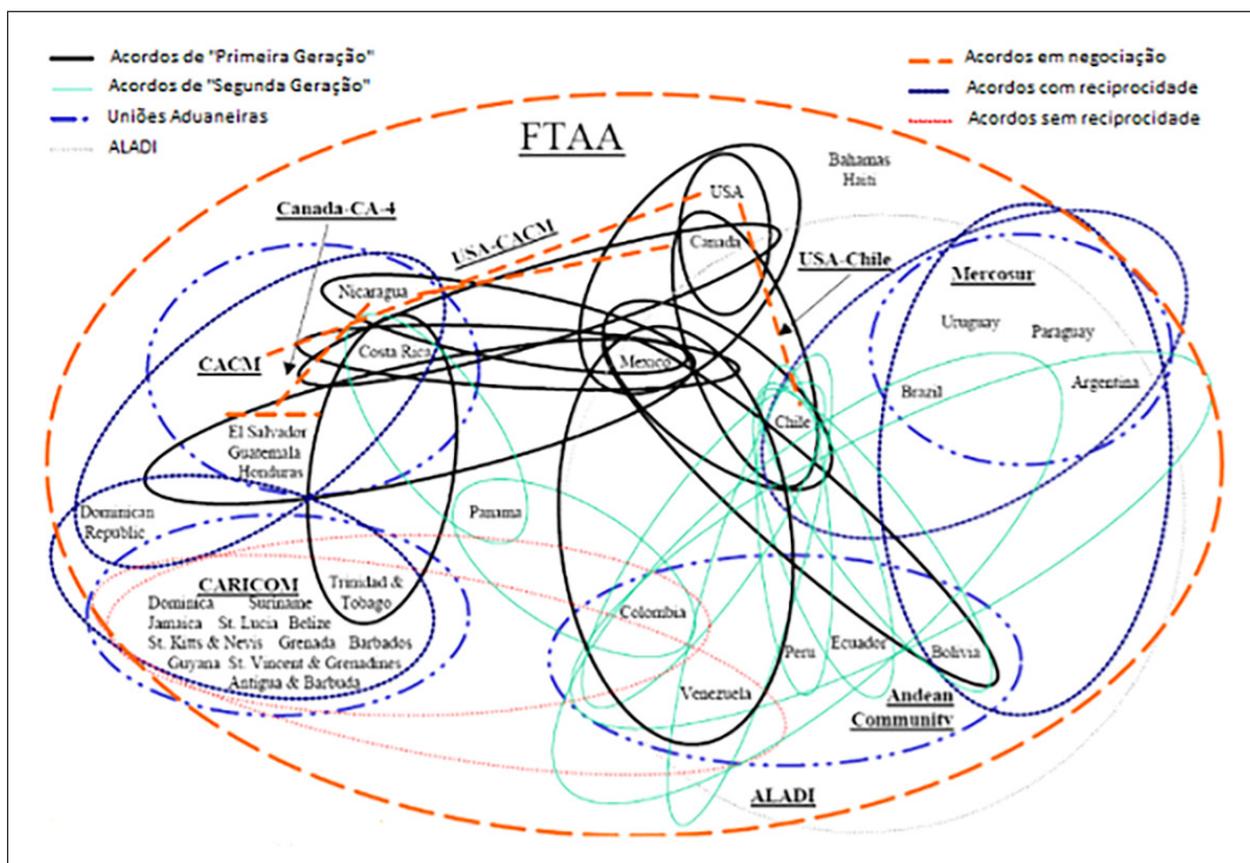
Dessa dinâmica desordenada, dois sistemas de governança do comércio passariam a coexistir lado a lado: um ainda ditado pela pauta das negociações multilaterais da OMC, com ênfase nos tradicionais temas de sua agenda, como acesso a mercado e subsídios agrícolas, e que recebe o apoio, em grande medida,





dos países emergentes; e outro associado à dinâmica de internacionalização das cadeias globais, demandante de novas disciplinas regulamentadoras, e que vem sendo forjado pelas nações inseridas nesse circuito fragmentado de produção por intermédio de acordos regionais de comércio, tratados bilaterais de investimento e reformas unilaterais (BALDWIN, 2012).

Figura 2. O spaghetti bowl dos acordos de livre-comércio no continente americano¹⁹



Fonte: Adaptado de Gallagher (2011, p. 9).

Nesse diapasão, o que se observa é um processo de atomização da dinâmica de produção de normas e regras que apresentam conteúdos heterogêneos entre si e vocacionadas a produzir efeitos jurídicos apenas para um número limitado de atores (efeitos *inter partes*), à diferença dos efeitos *erga omnes* que emanam dos acordos multilaterais da OMC. Afora isso, como fator agravante para a

¹⁹ Entre os acordos de livre-comércio (FTAA) ilustrados pela figura constam: a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUR), a Comunidade Andina (ANDEAN COMMUNITY), a Comunidade Caribenha (CARICOM), o Mercado Comum da América Central (CACM), o acordo entre os EUA e a CACM (USA-CACM) e o acordo entre o Canadá e os países da América Central (CANADA-CA 4).





corrosão funcional do regime, os novos acordos comerciais²⁰ deixaram de ser apenas emuladores do arcabouço normativo da OMC para tornarem-se fontes inovadoras em virtude da adoção de espécies normativas do gênero “OMC-Plus”²¹ e “OMC-Extra”²² (HORN; MAVROIDIS; SAPIR; 2009).

No ápice desse processo, situam-se os principais instrumentos da política comercial dos governos Obama. Além de os mega-acordos aprofundarem a regulamentação de temas que extrapolam o escopo normativo do sistema multilateral de comércio, os mesmos instrumentos também logram reunir um número bastante expressivo de países que, conjuntamente, representam uma proporção significativa dos fluxos globais de comércio – mais da metade em termos de valores gerados com as vendas de bens e serviços.

De volta à discussão dos impactos plausíveis sobre o regime internacional de comércio, a compatibilização entre os fatos analisados e os elementos conceituais até aqui percorridos apenas autoriza afirmar que a política de comércio exterior dos governos Obama – mais precisamente por intermédio dos mega-acordos (TPP e T-TIP) – buscou colocar-se como um novo paradigma entre os demais fatores causais que fazem entrever mudanças *no* regime, mas não permite concluir que suas implicações também promoveriam a mudança *do* regime internacional de comércio.

Estudos que analisam o texto do TPP – seja colocando-o em perspectiva comparada com alguns dos acordos constitutivos da OMC (BRAGA, 2016), seja situando-o em relação a outros acordos preferenciais de comércio e investimento (ALSCHNER; SKOUGAREVSKIY, 2015; CHITTOORAN, 2015; CHITTOORAN, 2016), a exemplo do que apresenta o Quadro 1²³ – fornecem uma sólida base empírica que atesta o objetivo estadunidense de reescrever as regras do comércio internacional, tanto por meio de prescrições específicas enquadradas na tipologia “OMC-Plus” e “OMC-Extra” (primeira condição) quanto pela modificação dos procedimentos de tomada de decisão (segunda condição), valendo-se, para isso, de um mecanismo

20 Os chamados acordos comerciais de terceira geração, que têm como característica mais saliente um conteúdo normativo com considerável grau de transversalidade com outros regimes internacionais.

21 Aquelas regras que tratam dos mesmos temas regulamentados pelos acordos multilaterais da OMC, mas que aprofundam seu conteúdo normativo, a exemplo dos direitos de propriedade intelectual.

22 Compromissos que extrapolam o mandato da organização, na medida em que buscam disciplinar temas que ainda não são objeto de regulamentação pelo direito da OMC, como as cláusulas trabalhistas e ambientais.

23 No quadro apresentado por Chittooran (2016), os acordos são classificados em três categorias – Bronze, Prata e Ouro. Preferiu-se apenas numerá-las (1, 2 e 3) com a finalidade de eliminar o viés de predileção por um ou outro instrumento normativo.





próprio de solução de controvérsias²⁴, dotado de normas de natureza procedimental, o qual funcionaria à margem do sistema consagrado pela OMC.

Quadro 1. As categorias dos acordos comerciais assinados pelos EUA e seus respectivos compromissos “OMC-Extra” em matéria de direitos trabalhistas e ambientais

| CATEGORIAS COMPROMISSOS “OMC-EXTRA” | CATEGORIA 1 <i>Singapura (2004)</i> <i>Chile (2004)</i> <i>Austrália (2005)</i> <i>Marrocos (2006)</i> <i>CAFTA-DR (06-09)</i> <i>Bahrein (2006)</i> <i>Omã (2009)</i> | CATEGORIA 2 <i>Peru (2009)</i> <i>Colômbia (2009)</i> <i>Coreia do Sul (2012)</i> <i>Panamá (2012)</i> | CATEGORIA 3 <i>TPP (2015)</i> |
|---|--|---|---|
| Compromisso de cumprir a própria legislação doméstica sobre direitos trabalhistas | SIM | SIM | SIM |
| Compromisso de adotar e observar os direitos trabalhistas consagrados pelas convenções da OIT | NÃO | SIM | SIM |
| Compromisso de desencorajar a importação de bens produzidos por meio de trabalho forçado | NÃO | NÃO | SIM |
| Proibição de renúncia ou derrogação das leis ambientais para encorajar o comércio e o investimento | SIM | SIM | SIM |
| Proibição de subsídios à pesca ilegal e predatória | NÃO | SIM | SIM |
| Implementação da Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção | NÃO | NÃO | SIM |

Fonte: Adaptado de Chittooran (2015, 2016).

24 A exemplo do mecanismo de solução de controvérsias previsto no Capítulo IX do TPP, onde estão regulamentadas as medidas de investimento relacionadas ao comércio, que autoriza o investidor privado a acionar diretamente o referido mecanismo sem que, para isso, haja a necessidade de recorrer à autoridade pública de seu Estado para representá-lo junto à autoridade arbitral, mesmo quando a acusação seja dirigida contra uma entidade estatal.





Quanto à mudança *de* regime, mesmo que se atribua a regras e normas significados intercambiáveis, a análise do conteúdo do TPP não permite concluir que o mega-acordo possui o potencial de provocar o abandono do arcabouço normativo que hoje rege o regime internacional de comércio. Tampouco a entrada em vigor do instrumento legal provocaria a obsolescência da dimensão principiológica do sistema multilateral de comércio, ao ponto de anunciar o completo esfacelamento do atual regime ou sua substituição por um novo. Apesar do processo de marginalização que acomete a OMC nos dias de hoje, em função das forças centrífugas (mormente os acordos preferenciais de comércio da terceira geração e os mega-acordos da era Obama) atuantes no sistema multilateral de comércio, a dinâmica regulamentadora que afeta o intercâmbio comercial permanece assentada sobre os princípios²⁵ basilares que foram consagrados pelos acordos multilaterais da OMC, com o fito de promover a liberalização comercial e evitar o recrudescimento do protecionismo em nível global.

Conclusões

Ao buscarem definir a agenda de discussão e criar as regras e os costumes que redefiniriam o regime internacional de comércio, impondo a outros atores novas escolhas e desafios em suas relações econômicas, os mega-acordos constituíram os meios, por excelência, com os quais o governo Obama decidiu operacionalizar o *poder estrutural* norte-americano, a fim de preservar as vantagens competitivas dos EUA na ordem econômica mundial. Sob a ótica *strangeana*, o TPP e o T-TIP devem ser entendidos como instrumentos legais que se prestariam a satisfazer outras finalidades estratégicas para além dos ganhos estritamente comerciais, no sentido de também salvaguardarem os interesses norte-americanos nas quatro estruturas primárias que conferem expressão objetiva ao *poder estrutural* do país.

No domínio da estrutura primária de produção, os inéditos acordos regionais funcionariam como reorganizadores da estrutura produtiva mundial, na medida em

25 Segundo renomados doutrinadores, a exemplo de Van den Bossche (2007) e Amaral Júnior (2008), trata-se dos mesmos princípios que inspiraram a celebração do GATT 47, acrescidos de outros que, com aqueles, passaram a integrar os acordos constitutivos da OMC. São eles: o princípio da consolidação dos compromissos; o princípio da não discriminação (a cláusula de nação mais favorecida e o princípio do tratamento nacional); o princípio da transparência; o princípio que consagra as medidas excepcionais (as chamadas válvulas de escape); e o princípio do tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo.





que reafirmariam a posição dos EUA nas cadeias globais de produção como polo de atração de investimentos e, não apenas, como exportadores de IED ao resto do mundo. Por intermédio da uniformização de normas e regras, esse nivelamento das condições de competição beneficiaria as firmas estadunidenses, que passariam a contar com um ambiente jurídico mais seguro para a realização de investimentos de médio e longo prazos nos países signatários daqueles tratados.

No que diz respeito à estrutura de finanças, setor econômico em que os EUA despontam com amplas vantagens comparativas por serem ofertantes dos mais sofisticados serviços financeiros em escala global, assinalou-se o fato de o TPP e o T-TIP preverem um capítulo específico sobre a matéria, com compromissos que visam a promover o desmonte das legislações domésticas que, por exemplo, proibissem as firmas estrangeiras de prestarem determinados serviços ou impusessem restrições à transferência de informações e dados necessários a certas operações financeiras. Entre outros, essa desregulamentação responde ao imperativo estadunidense de controlar parte do acesso ao crédito na Ásia-Pacífico: região que atualmente apresenta as mais altas taxas de investimento do mundo.

Em relação ao controle do que pode ser descoberto e ao modo segundo o qual o conhecimento é distribuído, as normas sobre direitos de propriedade intelectual constantes nos acordos adensariam o nível de proteção em vigência no atual sistema multilateral de comércio. Isso iria ao encontro dos interesses dos EUA de assegurarem aos seus nacionais – indivíduos e empresas – garantias monopolísticas estendidas nos mercados estrangeiros, mesmo que, para tanto, por vezes, implicassem custos elevados para os cidadãos dos países onde o acesso a determinado conhecimento é imprescindível para a melhoria de sua condição socioeconômica, a exemplo do acesso a medicamentos para o tratamento de patologias endêmicas.

Questões concernentes à estrutura primária de segurança complementaram a análise sobre os desdobramentos sistêmicos que adviriam com a entrada em vigor dos mega-acordos. Aspectos de natureza geopolítica reforçam seu conteúdo estratégico, que apenas pela leitura dos textos legais ficaria difícil antever. No caso em tela, o reforço da aliança atlântica entre os EUA e os países europeus, contra uma Rússia refratária a qualquer incursão em seu “estrangeiro próximo”, e o projeto de regionalismo para a Ásia, que se apresenta como um contrapeso à liderança chinesa na região, encontram guarida, respectivamente, nas motivações estratégicas de segurança e defesa do T-TIP e do TPP.

Tendo como parâmetro referencial a definição de Krasner sobre regimes internacionais, bem como a análise do autor a propósito das possíveis transformações





a que eles estão sujeitos, foi possível situar os dois projetos estadunidenses na vanguarda de uma tendência mais ampla que vem provocando mudanças *no* atual regime internacional de comércio. Um movimento geral que tem na sobreposição de subsistemas normativos e, por conseguinte, no esvaziamento funcional da OMC, seu traço mais saliente. Dentro desse contexto, interessava ao governo democrata continuar a escrever as “regras do jogo” que disciplinariam o comércio internacional, mas sem dilapidar o próprio regime capaz de conferir uma base axiológica comum a todo o seu agregado normativo, de modo a salvaguardar a proeminência dos EUA em uma ordem internacional em redefinição.

Referências

- AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Introdução ao direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2008.
- ALSCHNER, Wolfgang; SKOUGAREVSKIY, Dmitriy. The new gold standard? Empirically situating the TPP in the investment treaty universe. *Graduate Institute of International and Development Studies: Center for Trade and Economic Integration*, Genebra, 20 nov. 2015. Disponível em: < http://repository.graduateinstitute.ch/record/293805/files/CTEI%202015-8%20Alschner_Skougarevskiy_TPP.pdf > . Acesso em: 05 mai. 2016.
- BALDWIN, Richard. WTO 2.0: global governance of supply-chain trade. *Center for Economic Policy Research. Policy Insight*, n. 64, dez. 2012. Disponível em: http://www.cepr.org/sites/default/files/policy_insights/PolicyInsight64.pdf > . Acesso em: 12 mar. 2015.
- BARFIELD, Claude; LEVY, Philip I. Tales of the South Pacific: President Obama and the Transpacific Partnership. *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, n. 2, dez. 2009. Disponível em: < <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2011/10/09-IEO-Dec-g.pdf> > . Acesso em: 11 ago. 2016.
- BOSSCHE, Peter Van den. *The law and policy of the World Trade Organization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- BRAGA, Carlos A. Primo. *Innovation, trade and IPRs: implications for trade negotiations*. Working Paper, East-West Center Workshop on Mega-Regionalism. New Challenges for Trade and Innovation, mar, 2016. Disponível em: < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2745500## > . Acesso em: 13 out. 2016.
- CHITTOORAN, Jay. TPP in brief: labor standards. *Third Way Fresh Thinking*. Economy Memo, 18 nov. 2015. Disponível em: < <http://www.thirdway.org/memo/tpp-in-brief-labor-standards> > . Acesso em: 20 out. 2016.





- CHITTOORAN, Jay. TPP in brief: environmental standards. *Third Way Fresh Thinking*. Economy Memo, 15 abril. 2016. Disponível em: < <http://www.thirdway.org/memo/tpp-in-brief-environmental-standards> > . Acesso em: 21 out. 2016.
- COMISSÃO EUROPEIA. Impact assessment report on the future of EU-US trade relations. *Commission Staff Working Document*, Strasbourg, 2013. Disponível em: < http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150759.pdf > . Acesso em: 28 ago. 2016.
- FROMAN, Michael B. The Strategic Logic of Trade: New Rules of the Road for the Global Market. *Foreign Affairs*, nov-dez. 2014.
- GALLAGHER, Kevin. Trading away stability and growth: United States trade agreements in Latin America. *Political Economy Research Institute*, n. 266, set. 2011. Disponível em: < <https://www.peri.umass.edu/media/k2/attachments/WP266.pdf> > . Acesso em: 10 ago. 2016.
- GUZZINI, Stefano. Structural power: the limits of neorealist power analysis. *International Organization*, v. 47, n. 3, 1993, p. 443-478. Disponível em: < http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23701/Guzzini_IO_1993_CUP.pdf?sequence=2&isAllowed=y > . Acesso em: 22 dez. 2015.
- HERREROS, Sebastián. The Trans-pacific Strategic Economic Partnership Agreement: a Latin American perspective. *United Nations/ECLAC: Division of International Trade and Integration*, mar. 2011. Disponível em: < http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4332/S1100160_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y > . Acesso em: 03 jul. 2016.
- HORN, H.; MAVROIDIS, P. C.; SAPIR, A. Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements. *CEPR Discussion Paper* (n. DP7317), jun. 2009. Disponível em: < http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1433913 > . Acesso em: 07 out. 2016.
- KRASNER, Stephen. Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, v. 36, n. 2, spring, 1982, p. 185-205. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/2706520?seq=1#page_scan_tab_contents > . Acesso em: 11 jun. 2015.
- STRANGE, Susan. *States and markets* (2. ed.). London: Pinter Publishers, 1994.
- LEWIS, Meredith Kolsky. The Trans-Pacific Partnership: New Paradigm or Wolf in Sheep's Clothing? *Boston College International and Comparative Law Review*, v. 34, n. 01, 1 jan. 2011. Disponível em: < <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1264&context=iclr> > . Acesso em: 19 set. 2016.
- MANYIN, Mark E.; DAGGETT, Stephen; DOLVEN, Ben; LAWRENCE, Susan V.; MARTIN, Michael F.; O'ROURKE, Ronald; VAUGHN, Bruce. Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia. *Congressional Research Service*, 28 mar. 2012. Disponível em: < <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf> > . Acesso em: 03 abr. 2016.





- WORLD TRADE ORGANIZATION SECRETARIAT. *Regional trade agreements: facts and figures*. Disponível em: < https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm > . Acesso em: 12 dez. 2016.
- PETRI, PETER A. What economic models tell us about the TPP. *Peterson Institute for International Economics*, 18 fev. 2015. Disponível em: < <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/what-economic-models-tell-us-about-tpp?p=106> > . Acesso em: 10 ago. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. Federal Register. *U.S.-EU High Level Working Group on Jobs and Growth*. Disponível em: < <https://www.regulations.gov/document?D=USTR-2012-0001-0001> > . Acesso em: 20 jul. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2009 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/reports/2009/asset_upload_file810_15401.pdf > . Acesso em: 13 jun. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2010 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/gsp/speeches/reports/2010/Annual%20Report/Chapter%20I%20President's%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf> > . Acesso em: 18 jun. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2011 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/gsp/speeches/reports/IP/ACTA/about%20us/press%20office/reportspublications/2011/Chapter%20I.%20The%20Presidents%202011%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf> > . Acesso em: 21 jun. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2012 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/FULL%20REPORT%20%20PRINTED%20VERSION.pdf> > . Acesso em: 25 jun. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2013 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/Chapter%20I%20%20The%20President's%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf> > . Acesso em: 30 jun. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2014 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/Chapter%20I%20The%20Presidents%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf> > . Acesso em: 05 jul. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2015 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/President%27s%20Trade%20Agenda%20for%20Print%20FINAL.pdf> > . Acesso em: 15 jul. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2016 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/2016-Trade-Policy-Agenda.pdf> > . Acesso em: 02 jul. 2016.





TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP AGREEMENT. *TPP Full Text*. Disponível em: < <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text> > . Acesso em: 20 mar. 2016.

U.S. DEPARTMENT OF STATES. The East-Asia Rebalance: Expanding U.S. Engagement. *Bureau of Public Affairs*. Disponível em: < <http://www.state.gov/documents/organization/218988.pdf> > . Acesso em: 01 set. 2016.





Percepções Identitárias no Reino Unido: Antes e depois do referendo Britânico

Identity Perceptions in United Kingdom: Before and after the British referendum

DOI: 10.21530/ci.v13n1.2018.759

Angélica Saraiva Szucko¹

Resumo

No referendo de 23 de junho de 2016, 52% da população do Reino Unido optaram pela saída da União Europeia. Em maio do mesmo ano, o país apresentou o maior percentual de identificação nacionalista entre os membros do bloco comunitário. Apesar da correlação observada, uma notável mudança ocorreu em novembro de 2016, com um aumento significativo, de aproximadamente catorze pontos percentuais, da identificação tanto como britânico quanto como europeu no país. Considerando que, em alguma proporção, a percepção identitária da população auxilia na compreensão das posições e das atitudes do governo britânico no seu relacionamento com a União Europeia, este artigo propõe uma análise sobre as percepções identitárias britânicas antes e depois do referendo de 2016. Por meio de uma análise diacrônica e comparativa dos dados das pesquisas de opinião do *Eurobarometer*, evidencia-se que o fraco sentimento de pertença ao bloco e o elevado sentimento nacionalista podem, em alguma medida, explicar o resultado do referendo britânico. Conclui-se que a identidade europeia funciona como um mecanismo de unificação na integração regional, e sua ausência ou a fragilidade tende a enfraquecer a relação entre o país e o bloco, como é o caso do Reino Unido.

Palavras-chave: Reino Unido; União Europeia; Percepções Identitárias; Referendo Britânico.

Abstract

In the referendum held on June 23rd 2016, 52% of the UK population opted to leave the European Union. In May of the same year, the country presented the highest percentage of nationalist identification among the members of the community bloc. Despite the observed

¹ Professora na Universidade Federal de Goiás/UFG. Doutoranda em Relações Internacionais na Universidade de Brasília/UnB. Mestre em Relações Internacionais pela UnB (2016).

Artigo submetido em 25/01/2018 e aprovado em 14/04/2018.





correlation, a notable change occurred in November 2016 with a significant increase of approximately fourteen percentage points in both British and European identification in the country. Considering that, to a certain degree, the identity perception of the population helps to understand the positions and attitudes of the British government in its relationship with the European Union, this article proposes an analysis of British identity perceptions before and after the 2016 referendum. Based on a diachronic and comparative analysis of Eurobarometer opinion polls data, we demonstrate that the weak feeling of belonging to the bloc and the high nationalist sentiment may, to some extent, explain the outcome of the British referendum. We concluded that the European identity functions as a unifying mechanism in regional integration, and the absence or fragility of that identity tends to weaken the relationship between the country and the bloc, as in the case of the United Kingdom.

Keywords: United Kingdom; European Union; Identity Perceptions; British Referendum.

Introdução

Em 23 de junho de 2016, os cidadãos britânicos votaram em um plebiscito² sobre a saída do Reino Unido da União Europeia, no qual tiveram de responder ao seguinte questionamento: “o Reino Unido deve permanecer como membro da União Europeia ou sair da União Europeia?” (tradução nossa)³. Aproximadamente 52% da população votou pela retirada do país do bloco regional, o que traz consequências tanto para o próprio país quanto para a integração europeia como um todo (BBC, 2017a). O resultado do referendo simboliza o ápice da tensão no relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária, um processo que sempre foi marcado por apreensão e por distanciamento.

Constituído por Inglaterra, por País de Gales, por Escócia e por Irlanda do Norte, o Reino Unido adentrou as comunidades europeias em 1973, no mesmo alargamento que admitiu a Irlanda e a Dinamarca, somando-se à Alemanha Ocidental, à Bélgica, à França, à Itália, a Luxemburgo e aos Países Baixos, países fundadores do bloco regional. Essa primeira expansão do processo de integração regional caracterizou-se pelo reforço da lógica intergovernamental, em detrimento

2 É importante ressaltar que o resultado da votação não foi vinculante e que a decisão popular precisou ser aprovada pelo Parlamento. No direito britânico, não há a mesma diferenciação entre os conceitos “referendo” e “plebiscito”, como ocorre na legislação brasileira; por esse motivo, neste artigo, os termos serão utilizados como sinônimos.

3 *Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?* (tradução nossa).





de ambições mais supranacionalistas para o bloco comunitário. De acordo com Michael Bruter (2005), o momento de entrada de um país no processo de integração reflete, em alguma medida, a sua identificação com o mesmo, e o alargamento de 1973 pautou-se mais pela cooperação interestatal do que pela promoção de um projeto político e pela construção de um *êthos* europeu. Em momentos cruciais para o adensamento da integração europeia, esses três países negociaram opções de exclusão (“*opt-outs*”⁴), ou seja, mecanismos que garantem a não participação em um campo específico da estrutura europeia comum.

As tratativas para adesão britânica estenderam-se por muitos anos. Na década de 1950, o Reino Unido recusou-se a participar da Comunidade Econômica Europeia (CEE), instituída pelo Tratado de Roma, em 1957, tanto pela oposição à criação de uma união aduaneira conforme proposto no tratado quanto pela relevância das relações comerciais da *Commonwealth*. Por esse ângulo, observa-se que, desde o princípio, o país não se coadunava com o propósito da integração europeia almejado pelos países precursores do bloco, uma vez que não manifestava vontade política na consolidação de instituições supranacionais que pudessem restringir sua soberania estatal.

Em contraposição à Comunidade Econômica Europeia, o governo britânico envolveu-se na criação da Associação Europeia de Livre-Comércio (*European Free Trade Association – EFTA*), em 1960, a qual constituía uma zona de livre comércio formada por Áustria, por Dinamarca, por Noruega, por Portugal, por Suécia e por Suíça; todavia, os resultados econômicos desse bloco não foram tão satisfatórios. No ano seguinte, o Reino Unido iniciou as negociações para adesão à CEE; não obstante, em 1963, o presidente francês Charles De Gaulle vetou a entrada britânica, temendo a forte aproximação desse país com os Estados Unidos, naquele momento da Guerra Fria. Em 1967, o Reino Unido foi novamente vetado por De Gaulle.

Somente após o fim do mandato do general francês, em 1969, as negociações foram retomadas; e, finalmente, em 1º de janeiro de 1973, os britânicos entraram na CEE. Dessa forma, verifica-se que o relacionamento do Reino Unido com a Europa comunitária foi permeado de impasses, de tensões e de movimentos de resistência, o que pode ser exemplificado pelas opções de exclusão, por exemplo,

4 Também entendidos como derrogações. *Opt-outs* na União Europeia: o Acordo Schengen (Irlanda e Reino Unido); a União Econômica e Monetária (Dinamarca e Reino Unido); a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Polônia e Reino Unido); e a Área de Liberdade, Segurança e Justiça (Dinamarca, Irlanda e Reino Unido).





do Acordo Schengen⁵ e da Zona Euro. De fato, para o governo britânico, a União Europeia servia como um mecanismo para a promoção de seu interesse nacional, e o país sempre foi relutante em compartilhar sua soberania na construção de uma comunidade supranacional.

É interessante observar como o referendo britânico, em certa medida, se relaciona com a temática identitária. Nesse sentido, a pergunta que norteia este artigo é: como o resultado do referendo reflete as percepções identitárias no Reino Unido? De modo acessório, pretende-se também observar e comparar as mudanças nos aspectos identitários antes e depois da consulta popular realizada em junho de 2016. Nesse sentido, o artigo propõe uma análise sobre a histórica relação do Reino Unido com a União Europeia, bem como sobre a interação entre essas múltiplas identidades e seus reflexos tanto no resultado do referendo britânico quanto nas eleições gerais de 8 junho de 2017.

De maneira a atender a esse objetivo, o artigo será dividido em três partes e utilizar-se-á de uma breve revisão da literatura e da análise dos dados quantitativos das pesquisas de opinião do *Eurobarometer*. Primeiramente, com base na literatura sobre o Reino Unido e a União Europeia, serão enunciados alguns elementos do relacionamento entre ambos ao longo do processo de integração, de modo a complementar a introdução. Em segundo lugar, serão apontados a interação entre as múltiplas identidades no caso britânico, por meio de uma análise diacrônica baseada nos relatórios do *Eurobarometer*, e o modo como a baixa identificação com a União Europeia tende a enfraquecer o relacionamento do país com o bloco. Ademais, serão comparadas as informações das pesquisas de opinião realizadas antes e depois de junho de 2016. Em terceiro lugar, será realizada uma breve análise dos resultados do referendo, relacionando-os com as estratificações nos dados publicados pelo *Eurobarometer*. Além disso, são apresentados alguns comentários exploratórios sobre o resultado das eleições gerais para o Parlamento Britânico realizadas em 8 de junho de 2017. Ao final, com base nos dados apresentados, reitera-se o argumento do Michael Bruter (2005) de que a identidade europeia e o apoio à integração regional são variáveis correlacionadas, e conclui-se que a fragilidade da primeira tende a dificultar a relação entre o país e o bloco, como evidenciado pelo resultado do referendo no Reino Unido.

5 O Acordo Schengen refere-se a uma política de abertura de fronteiras e de livre circulação de pessoas entre os países signatários. Atualmente, 26 países fazem parte do acordo: Islândia, Liechtenstein, Noruega, Suíça e mais 22 dos 28 membros da União Europeia (Irlanda e Reino Unido mantêm a opção de exclusão, enquanto Bulgária, Croácia, Chipre e Romênia são legalmente obrigados a aderir ao acordo, pois o Tratado de Amsterdã o incorporou à legislação do bloco, contudo, ainda não o fizeram).





O relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia

No que tange ao processo de integração europeia, o Reino Unido é um dos países mais reticentes e encontra dificuldades particulares em conciliar as políticas domésticas com as europeias, como no caso do *opt-out* do Acordo Schengen, o que reitera a política britânica de controle de fronteiras como uma prerrogativa que não deve ser compartilhada no nível comunitário. Segundo Bojana Perisic (2010), esse euroceticismo pode ser explicado por motivos históricos, aos quais ela dá maior destaque, e também por motivos tradicionais, institucionais e estratégicos. Do ponto de vista histórico, pode-se notar que a memória do império britânico e da expansão colonialista ainda tem grande influência na forma como as elites políticas visualizam a posição do país na Europa. Considerando que o Reino Unido moldou a história mundial por séculos, a autora afirma que não é surpresa que parte da sua população se sinta relativamente superior à de outros países europeus. Para essa parcela da população, vincular-se a instituições europeias significa, em alguma medida, perder essa influência global e reduzir o escopo de oportunidades para o nível europeu. Para Perisic (2010), esse aspecto histórico consiste em uma barreira psicológica que resulta em uma dificuldade notável no relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária.

Outro elemento que deve ser considerado é o fato de que o país não participou da criação das comunidades europeias. O governo de Clement Attlee (1945-1951) recusou-se a participar da negociação da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), formada em 1951. Ademais, em 1957, com o Tratado de Roma, foram criadas a Comunidade Econômica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom). Nesse sentido, diferente dos países fundadores, o Reino Unido não pôde opinar sobre as regras básicas estabelecidas e teve de adaptar-se às mesmas quando decidiu participar do processo de integração. Conforme mencionado na introdução, a entrada do Reino Unido na CEE foi vetada duas vezes pela presidência francesa de De Gaulle e, apenas em 1973, o país adentrou as comunidades europeias.

É importante ressaltar que, desde o início, o Reino Unido não buscava estreitar a integração política e sempre foi relutante no que se refere à transferência de soberania, tendendo a optar por uma estrutura de cooperação intergovernamental. Anos após a entrada na CEE, os ganhos econômicos não corresponderam ao esperado, e o Partido Trabalhista inglês, liderado por Harold Wilson, realizou um referendo em 1975, a respeito da participação nas comunidades europeias.





O resultado do referendo, em que a maioria da população (67%) votou pela permanência na CEE, mudou o posicionamento do Partido Trabalhista em relação à integração europeia, que passou a assumir um tom mais favorável, especialmente quando certas temáticas sociais passaram a ser abordadas pela legislação europeia. No Partido Conservador, por sua vez, alguns políticos começaram a voltar-se contra a ideia da integração, o que ganhou maior força com Margaret Thatcher (PERISIC, 2010).

O período do governo Thatcher (1979-1990) foi marcado pelo isolamento político britânico da Europa. Durante seu mandato, foi assinado o Ato Único Europeu, em 1986, que estabelecia as bases para a formação de um mercado interno europeu; todavia, a primeira-ministra era abertamente contra o aprofundamento da integração política, econômica e social, pois entendia que o Reino Unido estava perdendo sua independência e sua soberania, ao transferir o poder decisório para as instituições europeias em Bruxelas. Para o Reino Unido, a unidade europeia consistia em um projeto meramente econômico, capaz de criar um mercado comum europeu, e não uma comunidade política. Por essas razões, o país decidiu, ao assinar o Tratado de Maastricht, em 1992, não participar da União Econômica e Monetária, o que significaria um aprofundamento para uma união política, bem como optou por não aderir ao Espaço Schengen (PERISIC, 2010).

Com a vitória do trabalhista Tony Blair, em 1997, houve um relativo movimento de aproximação com a Europa comunitária. Em sua campanha eleitoral, Blair anunciou que realizaria um referendo sobre a adoção do Euro, o qual não se efetivou. O então primeiro-ministro, entusiasmado com a União Europeia, assim que assumiu o cargo, assinou o capítulo social⁶ do Tratado de Maastricht; no entanto, o relacionamento especial do país com os Estados Unidos sempre causou desconfiança nos demais membros da União Europeia, que entendiam o bloco como um contrapeso à potência norte-americana. Essa aliança britânico-estadunidense ficou clara em 2001, quando, após os ataques de 11 de setembro, o Reino Unido declarou apoio direto aos Estados Unidos e enviou tropas para o Afeganistão e para o Iraque.

De fato, como aponta Perisic (2010, p. 9), existem inúmeros fatores que dificultam o relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia:

6 O capítulo social refere-se ao Protocolo sobre a política social e o Acordo sobre a política social, anexos do Tratado de Maastricht, os quais, até o momento, consistiam em *opt-outs* britânicos.





Existem inúmeros motivos que tornam problemática a participação britânica na União. Como um antigo poder imperial, o Reino Unido considera particularmente difícil ajustar e restringir seu interesse político apenas à Europa. Sendo um membro que adentrou mais tarde na Comunidade, teve de acomodar-se às políticas e às regras já estabelecidas, algumas das quais conflitam diretamente com os princípios básicos sobre os quais a constituição britânica se baseia. O antagonismo com a França e a afiliação com os Estados Unidos são questões adicionais. Além disso, o fato de que o Reino Unido se juntou à Comunidade apenas por razões econômicas em um momento economicamente difícil resultou em descontentamento popular.⁷ (tradução nossa)

Esses elementos apontados tendem a reforçar a ideia de que as ações políticas do Reino Unido, especialmente durante o governo Thatcher, fundamentam-se no nacionalismo britânico e na ideia de preservar a soberania e a autonomia do país frente ao projeto de integração europeia. Stephen George (1991), de maneira a contrabalancear tal perspectiva, apresenta o argumento de que as atitudes do governo britânico têm sido influenciadas pelo compromisso das elites político-administrativas tanto com o internacionalismo global (*global internationalism*) quanto com o nacionalismo. Além disso, George (1991) aponta que o aparente alinhamento com os Estados Unidos se relaciona com o compromisso de ambos os governos com uma perspectiva mais global de suas relações exteriores.

Com base nessa linha argumentativa, existiria uma relativa preocupação britânica com os motivos para a formação dos blocos regionais. Segundo George (1991), o Reino Unido, num primeiro momento, optou por não participar das comunidades europeias, acreditando que essas entrariam em colapso sem o seu apoio. Posteriormente, o país, ao pleitear a entrada na CEE, teria mudado de tática, mas não de estratégia, e esperava refrear o regionalismo europeu liderado por De Gaulle.

De modo a corroborar seu argumento de que as atitudes do Reino Unido estariam pautadas tanto em um internacionalismo global quanto no nacionalismo característico do país, Stephen George (1991) centra sua análise no discurso de Margaret Thatcher, em 1988, em Bruxelas. O trecho mais citado desse emblemático discurso de Thatcher aponta um forte caráter nacionalista: “França

7 *There are numerous reasons which render British membership in the Union problematic. As a former imperial power, the UK finds it particularly difficult to adjust and narrow its political interest only to Europe. Being a latecomer in the Community, Britain had to accommodate itself to the already established policies and rules, some of which directly conflicted with the basic principles upon which the British Constitution is based. Antagonism with France and affiliation with America are additional issues. Furthermore, the fact that the UK joined the Community only for economic reasons at an economically difficult time resulted in popular discontent.*





como França, Espanha como Espanha, Grã-Bretanha como Grã-Bretanha, cada uma com seus próprios costumes, tradições e identidades”⁸ (THATCHER, 1988, p. 4, tradução nossa); todavia, segundo George (1991), tal passagem não pode ser interpretada de forma isolada do texto proferido pela então primeira-ministra britânica. O autor destaca outro trecho, que simbolizaria o internacionalismo britânico: “A Grã-Bretanha não sonha com uma existência acolhedora e isolada à margem da Comunidade Europeia. Nosso destino é na Europa, como parte da Comunidade (...) Isso não quer dizer que nosso futuro reside apenas na Europa”⁹ (THATCHER, 1988, p. 3, tradução nossa).

Em síntese, o argumento de Stephen George (1991) é que a política britânica, ao mesmo tempo em que é influenciada pela necessidade de defender a soberania nacional parlamentar, também se compromete com outros valores, que derivam da posição do país no século XIX: a crença em uma economia liberal e o senso de que o Reino Unido tem uma missão internacional e uma responsabilidade especial de contribuir para a construção da ordem mundial. Esses valores são o que o autor denomina “compromisso com o internacionalismo global”. Nesse sentido, o autor justifica a relutância britânica a um tipo de regionalismo que poderia desenvolver um bloco econômico relativamente fechado com matizes supranacionais e guiado por uma linha política que atende apenas aos interesses dos países membros.

Conforme observado, a resistência britânica ao processo de integração europeia é histórica e sempre esteve presente nas atitudes de diferentes governos. Considerando o argumento de Albert Hirschman (1970)¹⁰, em seu livro *Exit, Voice and Loyalty*, sobre o declínio das organizações¹¹, segundo o qual os membros podem decidir vocalizar suas insatisfações ou sair da organização, os *opt-outs* do Reino Unido na União Europeia são compreendidos como instrumentos de vocalização do desinteresse no aprofundamento da integração e da preferência por mecanismos intergovernamentais, ao invés de supranacionais. Nessa perspectiva, o resultado da recente consulta popular simbolizaria a incapacidade de adaptação dos anseios

8 *France as France, Spain as Spain, Britain as Britain, each with its own customs, traditions and identities.*

9 *Britain does not dream of some cosy, isolated existence on the fringes of the European Community. Our destiny is in Europe, as part of the Community (...) That's not to say that our future lies only in Europe.*

10 Para uma análise mais atual utilizando o mesmo argumento, ver: HILMARSSON, 2017.

11 Entende-se que se trata de uma extrapolação do argumento do autor, mas já prevista pelo mesmo. “*The argument to be presented starts with the firm producing saleable outputs for customers; but it will be found to be largely – and, at times, principally – applicable to organizations*” (HIRSCHMAN, 1970, p. 3).





nacionais aos comunitários e a decisão por retirar-se do processo de integração regional. Ademais, segundo Hirschman (1970), a escolha pela vocalização (*voice*) ou saída (*exit*) depende também do grau de lealdade (*loyalty*) do membro com a organização. Desta forma, a fraca identificação britânica com o projeto europeu elaborado pelos países fundadores contribui para o baixo senso de lealdade para com o mesmo e para sua relutância com o aprofundamento institucional. Em alguma medida, essa frágil lealdade reflete-se tanto nas atitudes dos governos, conforme explicitado anteriormente, quanto nas percepções identitárias da própria população do Reino Unido.

A análise das percepções identitárias britânicas, caracterizadas pelo elevado grau de nacionalismo e pelo baixo sentimento de identificação com a União Europeia, auxiliam na compreensão do relacionamento do país com o bloco comunitário. Como será exposto na seção seguinte, a identidade europeia funciona como um mecanismo aglutinador na integração regional, e a ausência ou a debilidade daquela tende a enfraquecer a relação entre o país e o bloco, como é o caso do Reino Unido.

A identificação britânica com a União Europeia

Na literatura especializada sobre a temática de identidade europeia (RISSE, 2003, 2005; CHECKEL; KATZENSTEIN, 2009; FUCHS; KLINGEMANN, 2011), há um relativo consenso de que os indivíduos carregam identidades sociais múltiplas, ou seja, podem sentir-se parte de mais de uma identidade ao mesmo tempo. Isso significa que os indivíduos podem identificar-se ao mesmo tempo como europeus e britânicos, por exemplo. Dessa forma, o sentimento de identificação europeia não pressupõe o abandono das identidades nacionais, mas, sim, uma coexistência harmoniosa.

Os relatórios do *Eurobarometer* procuram, em alguma medida, assinalar essas possibilidades de identificação nos âmbitos nacional e europeu mediante o questionamento “Você se identifica como...?” (tradução nossa)¹². As opções de resposta à pergunta são: apenas nacional; nacional e europeu; europeu e nacional; e apenas europeu, contemplando a ideia de identidades múltiplas. Segundo Michael

12 *Do you see yourself as...?*





Bruter (2005), a identidade europeia e o suporte ao processo de integração regional são variáveis correlacionadas, o que, em certa medida, sugere uma relação entre a primeiro e a segundo. Dessa forma, quanto maior a identidade europeia, maior é o apoio ao processo de integração regional. Com base nos dados do *Eurobarometer*, é possível associar o baixo sentimento de identificação com a União Europeia às posições britânicas adotadas no referendo de 23 de junho de 2016.

De acordo com o *Eurobarometer* 85, no primeiro semestre de 2016, apenas 53% dos britânicos declararam-se cidadãos da União Europeia, abaixo da média europeia de 66% (EUROPEAN COMMISSION, 2016a, p. 16). Esses dados não se alteraram de modo significativo nas pesquisas seguintes, realizadas em novembro de 2016 e maio de 2017, quando 55% e 54% da população do Reino Unido afirmou sentir-se cidadã do bloco comunitário, em contraposição à média europeia de 67% e 68%, respectivamente (EUROPEAN COMMISSION, 2016b, p. 30; 2017, p. 38). Essa tendência inferior à média europeia tem-se apresentado ao longo dos anos no Reino Unido, conforme evidenciam a tabela e o gráfico abaixo, elaborados com base nos relatórios anuais do *Eurobarometer* desde 2012, a partir de quando houve uma sistematização na realização das pesquisas.

**Tabela 1. Percentual de respostas em relação ao questionamento
“Você se sente cidadão da União Europeia?”**

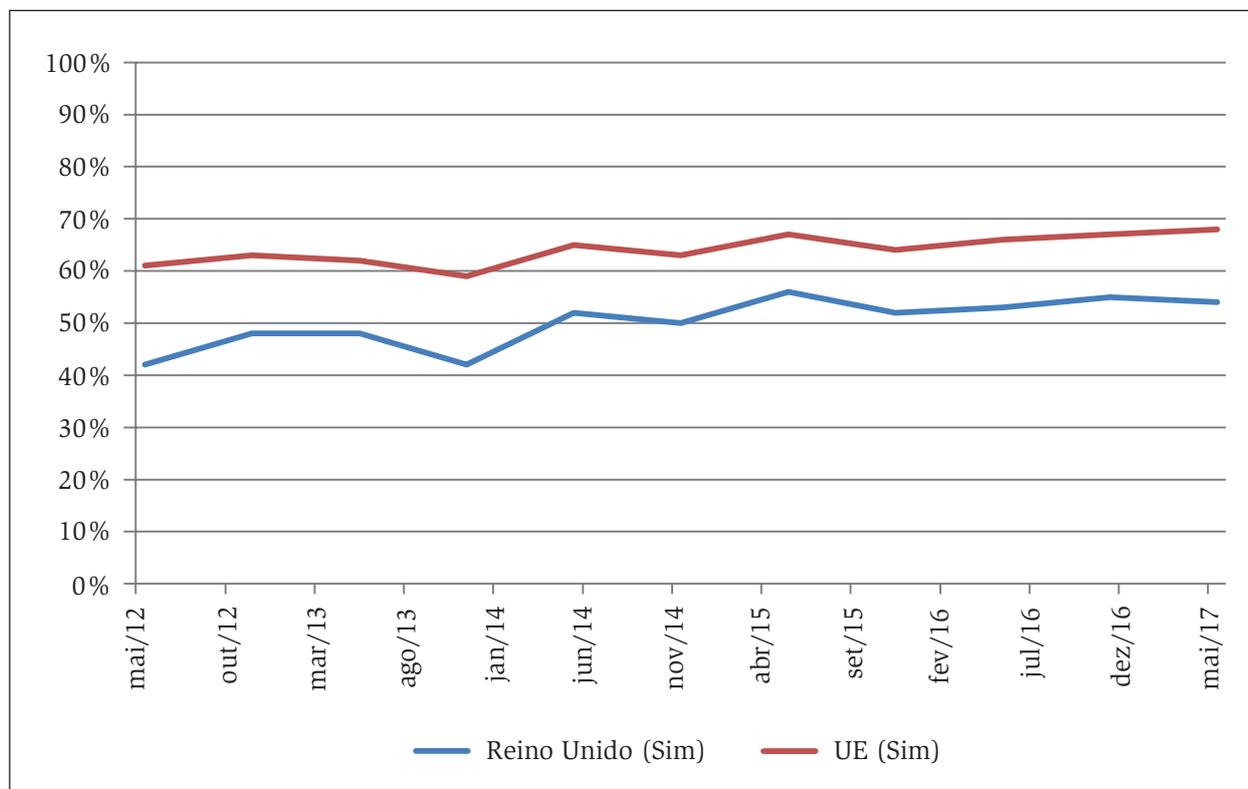
| | mai/12 | nov/12 | mai/13 | nov/13 | mai/14 | nov/14 | mai/15 | nov/15 | mai/16 | nov/16 | mai/17 |
|--------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Reino Unido (Sim) | 42% | 48% | 48% | 42% | 52% | 50% | 56% | 52% | 53% | 55% | 54% |
| Reino Unido (Não) | 57% | 51% | 51% | 56% | 46% | 49% | 42% | 47% | 45% | 43% | 43% |
| UE (Sim) | 61% | 63% | 62% | 59% | 65% | 63% | 67% | 64% | 66% | 67% | 68% |
| UE (Não) | 38% | 36% | 37% | 40% | 34% | 35% | 31% | 34% | 33% | 32% | 31% |

Fonte: elaboração da autora baseado em European Commission, 2012a, 2012b, 2013a, 2013b, 2014a, 2014b, 2015a, 2015b, 2016a, 2016b, 2017.





Gráfico 1. Percentual de respostas afirmativas em relação ao questionamento “Você se sente cidadão da União Europeia?”



Fonte: elaboração da autora baseado em European Commission, 2012a, 2012b, 2013a, 2013b, 2014a, 2014b, 2015a, 2015b, 2016a, 2016b, 2017.

Ainda que se constate, nos últimos cinco anos, um aumento de aproximadamente dez pontos percentuais na parcela da população britânica que se identificou como cidadã da União Europeia, esse também foi um fenômeno observado, ainda que em menor medida, na média europeia, visto que, com o passar dos anos, há uma tendência de que as populações se sintam mais imersas no universo da integração regional. Apesar do crescimento no sentimento de identificação entre 2012 e início de 2017, o Reino Unido, como indica o gráfico, sempre esteve cerca de dez pontos percentuais abaixo da média europeia, o que evidencia o grau de distanciamento no relacionamento do país com o bloco e a dificuldade da população em se reconhecer como membro da União Europeia.

Conforme demonstrado, a identificação como cidadão da União Europeia não sofreu grandes alterações nas pesquisas antes e depois do referendo; todavia, no que se refere à categorização como “apenas nacional”, “nacional e europeu”, “europeu e nacional” e “apenas europeu”, observa-se uma mudança drástica nos dados dos relatórios. Ao responder à pergunta “Você se identifica como...?”, na pesquisa realizada cerca de um mês antes do referendo, 62% dos britânicos escolheram



a opção “apenas nacional”, maior valor registrado para essa opção entre todos os países membros da União Europeia no mesmo período. Aproximadamente, 31% escolheram a opção “nacional e europeu”; 3%, a “europeu e nacional”; e 1%, a “apenas europeu” (EUROPEAN COMMISSION, 2016a, p. 22). De fato, esses dados demonstram o fraco sentimento de pertença ao bloco comunitário e o elevado sentimento nacionalista que podem explicar o resultado final do referendo britânico com a vitória da opção pela saída da União Europeia.

Tabela 2. Percentual de respostas em relação ao questionamento “Você se identifica como...?”

| | mai/13 | nov/13 | mai/14 | nov/14 | mai/15 | nov/15 | mai/16 | nov/16 |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Apenas nacional | 60% | 63% | 64% | 58% | 64% | 66% | 62% | 48% |
| Nacional e europeu | 33% | 29% | 30% | 33% | 31% | 29% | 31% | 41% |
| Europeu e nacional | 3% | 3% | 2% | 4% | 2% | 3% | 3% | 6% |
| Apenas europeu | 2% | 1% | 1% | 2% | 1% | 1% | 1% | 2% |

Fonte: elaboração da autora baseado em European Commission, 2013a, 2013b, 2014a, 2014b, 2015a, 2015b, 2016a, 2016b.¹³.

A Tabela 2 comprova o alto grau de nacionalismo britânico ao longo dos anos, mediante a escolha preponderante da opção “apenas nacional”; no entanto, uma notável mudança ocorreu justamente na pesquisa realizada após o referendo britânico, em novembro de 2016. Do primeiro para o segundo semestre de 2016, observa-se uma queda de catorze pontos percentuais na opção “apenas nacional”, a qual passou de 62%, em maio, para 48%, em novembro. Ademais, nesse mesmo período, registrou-se um aumento de dez pontos percentuais na opção “nacional e europeu”, que saltou de 31% para 41%, e de três pontos percentuais na “europeu e nacional”, passando de 3% para 6% (EUROPEAN COMMISSION, 2016b, p. 36). Em síntese, em menos de seis meses, 14% da população britânica que, até então, autoafirmava-se como “apenas nacional”, passou a identificar-se também como europeia, encaixando-se em outras categorias, a maioria delas, em identidades múltiplas que conciliam o sentimento de identificação nacional com a comunitária.

13 Os relatórios de 2012 não incluíam essa pergunta e os dados do relatório de 2017 ainda não estão disponíveis para esse tema.





Ainda é difícil analisar o que essa drástica mudança, em um curto período de tempo, representa; todavia, essa deve ser considerada para estudos futuros sobre o relacionamento entre o Reino Unido e o bloco comunitário. Uma das possibilidades que se pode conjecturar é a de um movimento direto de reação ao resultado final do referendo pela saída da União Europeia, o que simbolizaria um arrependimento da população britânica, em alguma medida. Ademais, outra possibilidade é o desconhecimento da população do Reino Unido sobre o significado da União Europeia e sobre o processo de integração regional. Horas após a divulgação do resultado do referendo, houve um aumento no número de buscas na Internet pelos britânicos sobre o que seria a União Europeia (WASHINGTON POST, 2016). Essa tentativa de buscar uma melhor compreensão do que é esse bloco regional poderia ter-se refletido nos resultados do *Eurobarometer* do segundo semestre. Nesse sentido, uma população mais informada a respeito do que o processo de integração representa poderia, então, ao responder uma nova pesquisa, identificar-se também como europeia, além de nacional. Após essa análise diacrônica sobre a evolução do sentimento de identificação britânica com a União Europeia, na seção seguinte serão apontadas como as divisões evidenciadas pelo resultado do referendo também estão expressas em aspectos identitários.

Reflexos identitários no referendo britânico

O resultado do referendo britânico revelou um cenário de um reino dividido. Segundo o jornalista Mark Easton da BBC, “o plebiscito revelou uma placa tectônica dividindo o Reino Unido. Uma ferida que dividiu a política e as estruturas sociais. Está longe de ficar claro se o reino ainda pode se declarar unido” (BBC BRASIL, 2016). Essa divisão pode ser compreendida em três dimensões principais: a política, a geográfica e a demográfica. Aqueles que apoiam a saída do Reino Unido da União Europeia afirmam que o pertencimento ao bloco limita a soberania do parlamento nacional, principalmente nas áreas de controle de imigração e de negociações comerciais; enquanto os favoráveis à permanência entendem que a relativa perda de soberania é compensada pelos benefícios aferidos dentro do bloco. Ademais, para esses, a saída britânica poderia resultar na diminuição da sua influência no cenário internacional e em possíveis barreiras comerciais entre o Reino Unido e a União Europeia.





Do ponto de vista político, durante os meses que antecederam a votação, observaram-se divisões entre os partidos e, em especial, internamente no Partido Conservador. De um lado, o *UK Independence Party*, o *Democratic Unionist Party* e alguns eurocéticos do *Conservative Party* fizeram campanha pela saída do Reino Unido do bloco comunitário, com base no argumento de que a participação impõe altas despesas, com pouco retorno ao país. Do outro lado, o ex-primeiro ministro David Cameron e mais quinze membros de seu gabinete, juntamente com o *Labour Party*, o *Liberal Democrats*, o *Plaid Cymru*, o *Scottish National Party* e mais alguns outros partidos, defenderam a permanência em uma União Europeia reformada, onde o Reino Unido tivesse um *status* especial, conforme negociado em fevereiro de 2016. A tabela abaixo ilustra o posicionamento dos principais partidos britânicos antes da realização do referendo.

Quadro 1. Posicionamento dos partidos britânicos antes do referendo

| Posição | Principais Partidos |
|---------------------|---|
| Permanência na UE | <i>Labour Party</i> <i>Liberal Democrats</i> <i>Plaid Cymru</i> <i>Scottish National Party</i> (SNP) |
| Saída da UE | <i>Democratic Unionist Party</i> (DUP) <i>UK Independence Party</i> (UKIP) |
| Sem posição oficial | <i>Conservative Party</i> |

Fonte: elaboração da autora, 2016.

No que se refere ao aspecto geográfico, enquanto a Inglaterra (53,4% – *Leave*; 46,6% – *Remain*) e o País de Gales (52,5% – *Leave*; 47,5% – *Remain*) votaram pela saída; na Escócia (38% – *Leave*; 62% – *Remain*) e na Irlanda do Norte (44,2% – *Leave*; 55,8% – *Remain*), a opção pela permanência na União Europeia recebeu maioria dos votos (BBC, 2017a).

Diante desse cenário, os escoceses, majoritariamente favoráveis à permanência no bloco europeu, afirmaram que pretendem realizar um novo referendo sobre a independência do país. Logo após a divulgação do resultado do referendo, a primeira-ministra do governo escocês, Nicola Sturgeon, declarou que os escoceses deixaram claro que não têm a intenção de sair da União Europeia. O argumento pela permanência no bloco regional já tinha sido utilizado anteriormente por alguns





grupos políticos, em setembro de 2014, quando a Escócia realizou um referendo sobre a independência do Reino Unido. Naquele momento, permanecer unido aos britânicos significava continuar na União Europeia e, aproximadamente, 55,3% da população votou contra a independência, enquanto 44,7% votaram a favor.

O então primeiro-ministro da Irlanda do Norte, Martin McGuinness, afirmou, na época, que o impacto do referendo no país foi muito profundo e que, talvez, a partir daquele momento, toda ilha irlandesa fosse capaz de votar sobre a reunificação. McGuinness renunciou ao cargo de primeiro-ministro em 19 de janeiro de 2017 e faleceu em 21 de março do mesmo ano. Atualmente, a primeira-ministra da Irlanda do Norte é Arlene Foster, do Partido Unionista Democrático, que se aliou ao Partido Conservador de Theresa May para formar maioria parlamentar¹⁴.

Ainda sobre o aspecto geográfico, vale notar que, em Londres, ao contrário do interior da Inglaterra, a maioria da população votou pela permanência na União Europeia (40% – *Leave*; 60% – *Remain*) (BBC BRASIL, 2016). Tal fenômeno talvez se explique também pela presença mais constante do bloco europeu no dia a dia dos cidadãos londrinos. Em geral, conforme apontam estudos de especialistas em União Europeia, as elites político-econômicas e a população mais jovem e mais escolarizada, como será explicitado posteriormente, tendem a identificar-se mais com o bloco comunitário, enquanto o restante da população apresenta posturas mais eurocéticas (RISSE, 2003). Isso ocorre, em grande medida, porque os benefícios da integração europeia são mais tangíveis àquele primeiro grupo. Os cidadãos ordinários, isto é, aqueles que não estão envolvidos diretamente com a burocracia da União Europeia, sentem-se mais alijados desse processo de integração, especialmente no caso britânico, em que não há uma cidadania ou uma moeda comum que possam forjar um sentimento maior de identificação com a União Europeia.

Uma das principais divisões acentuadas pelo resultado do referendo reflete a oposição em grupos demográficos nas distribuições tanto por faixa etária quanto por nível de escolaridade. Após o referendo, a diferença entre gerações ficou clara: os mais jovens escolheram a permanência na União Europeia e os mais velhos optaram pela saída. No grupo entre 18 e 24 anos, 73% votaram pelo *Remain*, enquanto 60% dos eleitores acima de 65 anos escolheram o *Leave* (THE ECONOMIST, 2016).

14 Infelizmente, o relatório do *Eurobarometer* não tem a segmentação das unidades que compõem o Reino Unido para que seja realizada uma comparação entre os dados sobre o sentimento de identificação com a União Europeia e os resultados do referendo nesse quesito.





É interessante observar como esse resultado se relaciona com os dados do *Eurobarometer*, em pesquisa realizada em maio de 2016. Em resposta à pergunta “Você se sente cidadão da União Europeia?”, no grupo entre 15 e 24 anos, 70% responderam afirmativamente, percentual superior à média europeia (66%). A população entre 25 e 39 anos também se aproximou dessa média, com 60% de respostas positivas; todavia, enquanto na faixa entre 40 e 55 anos, 51% responderam que se sentem cidadãos da União Europeia, apenas 42% da população acima de 55 anos declarou o mesmo (EUROPEAN COMMISSION, 2016a, p. 33). Nesse sentido, considerando que o Reino Unido integra o bloco comunitário há 45 anos, observa-se que aqueles que nasceram depois de 1973 tendem a identificar-se mais como europeus, aproximando-se da média europeia (66%), uma vez que sempre estiveram imersos no processo de integração regional.

No que tange ao grau de escolaridade dos eleitores, observa-se também uma segmentação. Por um lado, entre os que têm ensino superior completo, 57% votaram pela permanência no bloco europeu; por outro lado, a opção pela saída foi majoritária entre a população com baixa escolaridade (THE ECONOMIST, 2016). Mais uma vez, esses resultados são corroborados pelas pesquisas de opinião do *Eurobarometer*. A população com mais de 20 anos de estudo atingiu percentual acima da média do bloco, com 67% das respostas afirmativas para a questão “Você se sente cidadão da União Europeia?”. Pode-se cogitar, ainda, que esse resultado seja também reflexo da possibilidade que boa parte desses estudantes tiveram em realizar intercâmbios acadêmicos em outros países da União Europeia, beneficiando-se, então, da integração regional. Entre os grupos com menor escolaridade, enquanto 50% daqueles que têm entre 16 e 19 anos de estudo responderam afirmativamente, somente 28% dos com menos de 15 anos de estudo adotaram posição semelhante (EUROPEAN COMMISSION, 2016a, p. 33).

É possível analisar, ademais, como cada um desses segmentos estratificados por faixa etária e por nível de renda respondeu ao questionamento “Você se identifica como...?”. A Tabela 3 traz uma síntese desses dados, comparando os percentuais da média europeia com os britânicos. Dessa forma, pode-se verificar como os altos índices de nacionalismo, pela escolha da opção “apenas nacional”, se concentram nos grupos mais velhos – 73% da população acima de 55 anos – e com menor escolaridade – 85% dos entrevistados com menos de quinze anos de estudo, correspondendo àqueles que majoritariamente votaram pela saída do Reino Unido da União Europeia.





Tabela 3. Percentual de respostas ao questionamento “Você se identifica como...?” – estratificação por faixa etária e escolaridade em maio de 2016

| | Apenas nacional | | Nacional e europeu | | Europeu e nacional | | Apenas europeu | |
|----------------------------|-----------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|----------------|-------------|
| | UE | Reino Unido | UE | Reino Unido | UE | Reino Unido | UE | Reino Unido |
| Faixa etária (anos) | | | | | | | | |
| 15-24 | 32 % | 54 % | 55 % | 35 % | 8 % | 2 % | 2 % | 3 % |
| 25-39 | 34 % | 55 % | 54 % | 37 % | 8 % | 3 % | 1 % | 1 % |
| 40-54 | 35 % | 57 % | 56 % | 36 % | 6 % | 3 % | 1 % | 1 % |
| acima de 55 | 47 % | 73 % | 46 % | 22 % | 4 % | 2 % | 1 % | 0 % |
| Escolaridade (anos) | | | | | | | | |
| menos de 15 | 58 % | 85 % | 37 % | 11 % | 2 % | 1 % | 1 % | 0 % |
| 16-19 | 43 % | 69 % | 49 % | 25 % | 5 % | 1 % | 1 % | 1 % |
| mais de 20 | 25 % | 41 % | 62 % | 50 % | 9 % | 5 % | 2 % | 2 % |

Fonte: elaboração da autora baseado em European Commission, 2016a.

Neil Fligstein (2008), no livro *Euroclash*, apontou o que poderia conduzir a um processo de embate na integração europeia e ao aumento do euroceticismo. Com a intensificação da integração social e econômica da União Europeia, seria cada vez mais evidente discernir os vencedores e os perdedores desse processo. No grupo dos vencedores, pode-se identificar aqueles que tiveram um incremento no seu bem-estar social, com o aumento da renda, o acesso a empregos mais bem qualificados, a facilidade na circulação entre os países do bloco, as possibilidades de intercâmbio acadêmico etc., por conta do processo de integração regional. Entre os perdedores estão as populações que não aferiram tantos benefícios da Europa comunitária e sentiram efeitos adversos, a exemplo do crescimento do desemprego. Enquanto os vencedores, de maneira geral, apoiariam o aprofundamento da integração regional, os perdedores, por sua vez, tenderiam a exacerbar mais o nacionalismo e a opor-se às políticas comunitárias que não os favorecessem. Fligstein (2008) enumerou alguns pontos que pressionariam pelo fortalecimento do nacionalismo, em detrimento do supranacionalismo, e que, de fato, foram utilizados na campanha pela saída da União Europeia. Um dos exemplos é a questão da imigração e dos benefícios sociais:

As questões políticas continuarão a dividir os cidadãos em diferentes países. A imigração é uma das questões mais inflamadas que empurra a identidade nacional para frente (...) Uma ênfase contínua na identidade nacional reflete não





apenas preocupações culturais, mas também econômicas. O envelhecimento da população exercerá mais pressão sobre os governos para que continuem a apoiar as estruturas do Estado de bem-estar social e usar o governo nacional para proteger o emprego, os cuidados de saúde e as pensões. (FLIGSTEIN, 2008, p. 253, tradução nossa)¹⁵

Conforme sinalizou o autor, a decisão sobre o futuro da Europa comunitária estaria nas mãos dos eleitores de classe média¹⁶, que veem o projeto de integração econômica da União Europeia como algo bom, mas que se preocupam com os efeitos sobre seus benefícios sociais e sobre as oportunidades de emprego. Como indicado pela realidade fática, esses foram alguns dos principais focos da campanha do *Leave* para convencer o eleitorado britânico a optar pela saída do bloco regional. Esse mesmo cenário de fortalecimento do nacionalismo e de aumento do euroceticismo pode ocorrer em outros países membros do bloco e conduzir a novos embates dentro do processo de integração europeia. A opção britânica pela saída abriu um novo precedente, que pode ou não ser seguido por outras populações insatisfeitas com a integração regional.

A principal fonte de tensão e conflito sobre o que acontece na Europa é a diferença entre aqueles que participam e se beneficiam diretamente da Europa e aqueles que não (...) Dado o fato de que os beneficiários da maior interação foram as pessoas mais ricas e mais educadas, a “Europa” torna-se um grande alvo potencial para os políticos e para parte da população que não se considera europeia. Esses cidadãos podem facilmente ver a integração europeia tanto como um plano de negócios que beneficie aqueles que já estão em melhor situação ou como um assalto à sua identidade nacional, à soberania do Estado e ao estado de bem-estar. (FLIGSTEIN, 2008, p. 4, tradução nossa)¹⁷

15 *Political issues will continue to divide citizens in different countries. Immigration is one of the most inflammatory issues that pushes national identity to the fore (...) A continued emphasis on national identity reflects not just cultural concerns but also economic ones. The aging of the population will put more pressure on governments to continue to support welfare state structures and use the national government to protect employment, healthcare, and pensions.*

16 O resultado do referendo britânico confirma, em alguma medida, o argumento de Fligstein, uma vez que as regiões com renda anual mais baixa votaram pela saída, conforme dados do jornal *The Guardian* (2016).

17 *The main source of tension and conflict over what happen next in Europe is the gap between those who participate and benefit from Europe directly and those who do not (...) Given the fact that the beneficiaries of much interaction have been people who are richer and more educated, ‘Europe’ makes a big potential target for politicians and much of the population who do not think of themselves as Europeans. These citizens can easily view European integration as either a business plot that benefits those who are already better off or an assault on their national identity, state sovereignty, and welfare state.*





De fato, o referendo britânico evidenciou essa disparidade (THE GUARDIAN, 2016). Os dados estatísticos referentes ao plebiscito e às pesquisas de opinião do *Eurobarometer* sobre aspectos identitários revelam a fragmentação que existe dentro do Reino Unido; todavia, o relatório do *Eurobarometer* de novembro de 2016 demonstra que houve um arrefecimento, em todas as faixas etárias e em todos os níveis de escolaridade, da opção “apenas nacional”, em comparação com a pesquisa anterior, conforme evidencia a Tabela 4.

Tabela 4. Percentual de respostas ao questionamento “Você se identifica como...?” – estratificação por faixa etária e escolaridade em novembro de 2016

| | Apenas nacional | | Nacional e europeu | | Europeu e nacional | | Apenas europeu | |
|----------------------------|-----------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|----------------|-------------|
| | UE | Reino Unido | UE | Reino Unido | UE | Reino Unido | UE | Reino Unido |
| Faixa etária (anos) | | | | | | | | |
| 15-24 | 28% | 40% | 58% | 43% | 8% | 10% | 2% | 1% |
| 25-39 | 30% | 37% | 57% | 52% | 8% | 6% | 2% | 2% |
| 40-54 | 34% | 45% | 56% | 44% | 6% | 8% | 2% | 2% |
| acima de 55 | 45% | 61% | 47% | 29% | 4% | 4% | 2% | 3% |
| Escolaridade (anos) | | | | | | | | |
| menos de 15 | 56% | 70% | 37% | 23% | 4% | 3% | 1% | 2% |
| 16-19 | 40% | 56% | 51% | 35% | 5% | 4% | 2% | 2% |
| mais de 20 | 23% | 28% | 64% | 56% | 9% | 10% | 2% | 2% |

Fonte: elaboração da autora baseado em European Commission, 2016b.

Nesse sentido, observa-se, nos níveis de estratificação por faixa etária e por escolaridade, fenômeno semelhante ao apontado na seção anterior, com a diminuição da opção “apenas nacional” em substituição à identificação com opções que incluem também o sentimento de europeidade, mesmo entre a população mais idosa e entre a parcela dos entrevistados com menor nível de escolaridade. Na faixa que reúne aqueles com mais de 55 anos, houve uma redução de doze pontos percentuais (de 73% para 61%) no montante de entrevistados que se identificam somente como britânicos; e, para aqueles com menos de 15 anos de estudos, a contração foi ainda maior, correspondendo a uma queda de quinze pontos percentuais (de 85% para 70%) (EUROPEAN COMMISSION, 2016b, p. 39).





O atual cenário político no Reino Unido

Conforme demonstrado, observou-se uma grande mudança nas pesquisas realizadas antes e depois do referendo, no que diz respeito à parcela da população que tende a identificar-se tanto como nacional quanto como europeia. O resultado das eleições gerais para o Parlamento Britânico, convocadas pela primeira-ministra Theresa May com o intuito de aumentar a sua base de apoio para negociar a saída da União Europeia, evidenciam, em alguma medida, as mudanças que estão processando-se no interior do Reino Unido desde o resultado do referendo.

Nas eleições de 8 de junho de 2017, o Partido Conservador, comandado por May, deixou de ter a maioria parlamentar ao perder treze cadeiras e precisou aliar-se aos unionistas democráticos da Irlanda do Norte, com dez assentos, para formar o governo. O Partido Trabalhista, liderado por Jeremy Corbyn, conquistou trinta cadeiras adicionais, consolidando-se como a segunda força no Parlamento Britânico, enquanto o Partido Nacional Escocês (SNP) foi o mais prejudicado, com a perda de vinte e um assentos. É interessante analisar que, no caso da Escócia, as cadeiras que eram do SNP foram redistribuídas entre os conservadores (12), os trabalhistas (6) e os liberais democratas (3), o que, de alguma forma, reduz a força do pleito escocês pela realização de um novo referendo pela independência do país, já que o SNP não conta mais com uma representação considerável dentro do parlamento (BBC, 2017b).

Conforme mencionado, o Partido Trabalhista foi quem mais se fortaleceu com as eleições gerais, e muito se deve à força de Corbyn em angariar a participação da população mais jovem, especialmente a inglesa, nas eleições, o que não ocorreu em larga escala no referendo britânico. Dos trinta assentos adicionais conquistados pelos trabalhistas, vinte e um provieram de distritos eleitorais da Inglaterra, onde o Partido Conservador perdeu vinte e duas cadeiras. Esse enfraquecimento do Partido Conservador e a necessidade de Theresa May em aliar-se aos unionistas podem limitar a capacidade de negociação da primeira-ministra, que vem propondo um *hard Brexit* no processo para saída da União Europeia (BBC, 2017b).

Em 19 de junho de 2017, quase um ano depois do referendo britânico, iniciaram-se, em Bruxelas, as negociações entre o Reino Unido e a União Europeia para a retirada do país do bloco regional. Ambos os lados têm até 29 de março de 2019, quando se completam dois anos da entrega da carta que acionou o artigo 50 do Tratado de Lisboa, para chegar a um acordo sobre as condições para saída do bloco e o futuro do relacionamento entre os britânicos e a Europa





comunitária; todavia, o mesmo artigo também prevê a possibilidade de prorrogação do prazo em decisão unânime entre o Conselho Europeu e o Estado membro em questão. Em março de 2018, foi definido um período de transição até 31 de dezembro de 2020 para a efetiva saída do Reino Unido das instituições europeias, entretanto, o país já não terá mais poder de voto a partir de 29 de março de 2019 (EUROPEAN COMMISSION, 2018).

Nesse curto espaço de tempo desde o referendo, ocorreram muitas mudanças no interior do Reino Unido, como a renúncia de David Cameron e a posse de Theresa May; as mudanças no sentimento de identificação com a União Europeia, conforme demonstrado neste artigo, em consonância com os relatórios do *Eurobarometer*; e, mais recentemente, os resultados das eleições gerais e o pedido de May por um período extra para a transição após o fim das negociações¹⁸. Considerando esses aspectos, não se pode prever de antemão os resultados do processo de negociação para a saída britânica, que tende a ser extenuante e, com base no histórico recente de inconstâncias, permeado por novas transformações que poderão ainda vir a ocorrer.

Conclusões

O histórico do relacionamento do Reino Unido com a União Europeia sempre foi marcado por entraves e pelo baixo envolvimento do país nos mecanismos de aprofundamento institucional, preferindo negociar opções de exclusão à legislação comunitária, como é o caso da União Econômica e Monetária e do Acordo Schengen. Ainda que seja necessário investigar detalhadamente, em pesquisas futuras, os *opt-outs* britânicos no processo de integração regional, uma análise pontual de dois momentos específicos, antes e depois do referendo, permite identificar uma das possíveis variáveis que explicam a opção pela saída da União Europeia: as percepções identitárias.

Com base no exposto no artigo, é possível relacionar a identidade europeia às atitudes do Reino Unido no que se refere ao processo de integração regional e, particularmente, ao resultado do referendo de junho de 2016. Os dados do *Eurobarometer*, especialmente da pesquisa realizada em maio de 2016, cerca de um

¹⁸ Conforme decisão do Conselho Europeu, esse período não seria superior a 21 meses: de 29 de março de 2019 a 31 de dezembro de 2020 (EUROPEAN COMMISSION, 2018).





mês antes do referendo britânico, tendem a corroborar a ideia de que o sentimento de identificação com a União Europeia e o suporte ao processo de integração regional são variáveis correlacionadas. Naquele momento, o Reino Unido era o Estado membro que apresentava o menor grau de europeidade, entendida com base na identificação como cidadão da União Europeia, e o maior percentual de identificação como “apenas nacional”. A vitória, na consulta popular, da opção pela saída do bloco comunitário reflete essa fraca identidade europeia no país.

Ademais, verificou-se também a correspondência entre as percepções identitárias e os resultados do referendo estratificados por faixa etária e nível de escolaridade. A população mais idosa e com menos anos de estudo, que votou majoritariamente pelo *Leave*, tende a identificar-se menos como europeia, o que comprova o argumento de que esses são os que menos sentem a presença da Europa comunitária em seu cotidiano e pouco se beneficiam da integração regional.

Apesar da correlação observada entre identidade europeia e suporte ao processo de integração, os resultados da pesquisa de opinião realizada após o referendo indicam uma mudança jamais observada anteriormente na identificação britânica com a União Europeia. Em menos de seis meses, entre maio e novembro de 2016, 14% da população do Reino Unido que se classificava como apenas nacional passou a se identificar também como europeia. Esse é um fenômeno ainda recente, que merece uma análise mais aprofundada. A comparação com os resultados das pesquisas vindouras, especialmente as que serão realizadas durante o processo de negociação para a saída do Reino Unido da União Europeia, poderá auxiliar na melhor compreensão dessa temática.

Referências

- BBC. *The UK's EU referendum: All you need to know*. 2017a. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>>. Acesso em: 03 out. 2017.
- BBC. *Results of 2017 General Election*. 2017b. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/election/2017/results>>. Acesso em: 03 out. 2017.
- BBC BRASIL. *Plebiscito revela 'Reino Desunido' e fosso entre gerações*. 24 junho 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-36617121>>. Acesso em: 03 out. 2017.
- BRUTER, Michael. *Citizens of Europe? The emergence of a Mass European Identity*. Palgrave Macmillan: New York, 2005.





- CHECKEL, Jeffrey T.; KATZENSTEIN, Peter J. (ed.) *European Identity*. Cambridge University Press, 2009.
- EUROPEAN COMMISSION. European citizenship. *Standard Eurobarometer 77*, Spring, May 2012a.
- EUROPEAN COMMISSION. European citizenship. *Standard Eurobarometer 78*, Autumn, November 2012b.
- EUROPEAN COMMISSION. European citizenship. *Standard Eurobarometer 79*, Spring, May 2013a.
- EUROPEAN COMMISSION. European citizenship. *Standard Eurobarometer 80*, Autumn, November 2013b.
- EUROPEAN COMMISSION. European citizenship. *Standard Eurobarometer 81*, Spring, June 2014a.
- EUROPEAN COMMISSION. European citizenship. *Standard Eurobarometer 82*, Autumn, November 2014b.
- EUROPEAN COMMISSION. European citizenship. *Standard Eurobarometer 83*, Spring, May 2015a.
- EUROPEAN COMMISSION. European citizenship. *Standard Eurobarometer 84*, Autumn, November 2015b.
- EUROPEAN COMMISSION. European citizenship. *Standard Eurobarometer 85*, Spring, May 2016a.
- EUROPEAN COMMISSION. European citizenship. *Standard Eurobarometer 86*, Autumn, November 2016b.
- EUROPEAN COMMISSION. Public Opinion in the European Union. First Results. *Standard Eurobarometer 87*, Spring, May 2017.
- EUROPEAN COMMISSION. *Brexit negotiations*. 2018. Disponível em: < https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en > . Acesso em: 20 abr. 2018.
- FLIGSTEIN, Neil. *Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*. Oxford: University Press, 2008.
- FUCHS, Dieter; KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds.). *Cultural Diversity, European Identity and the Legitimacy of the EU*. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar, 2011.
- GEORGE, Stephen. *British Policy in the European Community: the commitment to globalism*. University of Sheffield, UK, 1991.
- HILMARSSON, Hilmar Þór. Exit Brexit, Voice and Loyalty. *Social Europe*, December 18th, 2017. Disponível em: < <https://www.socialeurope.eu/exit-brexit-voice-loyalty> > . Acesso em: 20 abr. 2018.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press, 1970.





- PERISIC, Bojana. Britain and Europe: a history of difficult relations. *Institute for Cultural Diplomacy*, Berlin, March 2010.
- RISSE, Thomas. European institutions and identity change: what have we learned? In: HERRMANN, Richard; BREWER, Marylinn, RISSE, Thomas (eds). *Identities in Europe and the institutions of European Union*. Lanhan MD: Rowman & Littlefield, 2003.
- RISSE, Thomas. Neo-functionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration. *Journal of European Public Policy*, Special Issue, 2005.
- THATCHER, Margaret. The Bruges Speech. *Speech to the College of Europe*, September 20th, 1988. Disponível em: < <http://www.margaretthatcher.org/document/107332> > . Acesso em: 03 out. 2017.
- THE ECONOMIST. *Britain votes to leave EU*. June 24th, 2016. Disponível em: < <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/06/daily-chart-17> > . Acesso em: 01 out. 2017.
- THE GUARDIAN. *EU referendum: full results and analysis*. 2016. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2016/jun/23/eu-referendum-live-results-and-analysis> > . Acesso em: 20 abr. 2018.
- WASHINGTON POST. *The British are frantically Googling what the E.U. is hours after voting to leave it*. June 24th, 2016. Disponível em: < https://www.washingtonpost.com/news/the-switch/wp/2016/06/24/the-british-are-frantically-googling-what-the-eu-is-hours-after-voting-to-leave-it/?utm_term=.db443189a77a > . Acesso em: 03 out. 2017.





Organizações Regionais para o Ordenamento Pesqueiro: O poder ouve a ciência?¹

Regional Fisheries Management Organizations: is power listening to science?

DOI: 10.21530/ci.v13n1.2018.689

Leandra Regina Gonçalves²

Resumo

Um dos desafios à governança global é garantir a eficácia dos regimes internacionais que buscam reduzir ou solucionar problemas. O manejo dos estoques de peixes, como os atuns, é um bom exemplo da magnitude desse desafio. Nesse sentido, foram criadas as organizações regionais para o ordenamento pesqueiro, para resolver a crise internacional de pesca. O papel das comunidades epistêmicas e a forma como se dá sua influência nas decisões políticas são dois dos fatores considerados cruciais para a eficácia dos regimes internacionais. Então, através de uma avaliação do desenho institucional dos painéis científicos da Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos, Convenção Internacional para a Conservação dos Atuns e a Convenção para a Conservação do Atum do Sul, essa pesquisa buscou responder se o poder ouviu a ciência e se isso trouxe mais eficácia para o manejo pesqueiro. Concluiu-se que os tomadores de decisão podem ouvir a ciência e isso pode resultar em maior eficácia para o acordo, porém, é necessário que o desenho dos painéis científicos possa propiciar que conhecimentos e reivindicações científicas sejam desenvolvidos de forma isolada da política. Na prática, isso ainda não se concretizou plenamente.

Palavras-chave: Organizações Internacionais; OROPs; Comunidades Epistêmicas; Construtivismo.

¹ Esta pesquisa foi realizada graças ao apoio da bolsa CAPES de doutorado, bem como da bolsa CAPES/Fulbright para Doutorado Sanduíche. Também não poderia deixar de mencionar o apoio da bolsa de mobilidade Santander.

² Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo; Fulbright Alumni, Young Fellow da Plataforma Brasileira sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (BPBES/CNPq); Pesquisadora-colaboradora no Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais (NEPAM/Unicamp).

Artigo submetido em 11/07/2017 e aprovado em 30/12/2017.





Abstract

The role of epistemic communities and the path they follow to influence policies are the keys to answering the main question posed here: when and how did power listen to science? One of the greatest challenges for the promotion of contemporary global environmental governance is to ensure the effectiveness of institutions seeking to reduce or solve problems in this new age of the Anthropocene. The management of highly migratory fish stocks, such as tuna, is a good example of the magnitude of this challenge. The Regional Fisheries Management Organizations have emerged to deal with this international fisheries crisis. Through an evaluation of the institutional design of the Scientific Panels on the Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, the International Convention for the Conservation of Tuna and Related Tunas and the Convention for the Conservation of the Southern Tuna, this research concludes that the power may listen to science, and this can result in greater agreement effectiveness. However, it is necessary that scientific panels are designed to promote a better flow of information to decision makers and that knowledge and the scientific claims are developed insulated from politics, and in practice, this has not yet happened.

Keywords: International Organizations; Regional Fisheries Management Organizations; Epistemic Communities; Constructivism.

Introdução

No debate acadêmico contemporâneo sobre a política mundial, a “governança global” é um dos temas mais relevantes e de intenso debate (DINGWERTH; PATTBERG, 2006). Mais de duas décadas após a publicação do “*Governing without Government*” (ROSENAU; CZEMPIEL, 1992) e da publicação da Comissão de Governança Global, “*Our Global Neighbourhood*”, em 1995, o tema evoluiu, se consolidou e ainda desperta grande interesse nos mais diversificados temas, tais como: direitos humanos (RUGGIE, 2014), saúde (YOUDE, 2017), comércio (RODRIK, 2001), segurança (DUFFIELD, 2014), meio ambiente (YOUNG, 1999) entre outros.

Alguns autores entendem governança nos termos de modos não hierárquicos de governo, onde atores não estatais e diversos segmentos da sociedade participam na formulação e implementação de políticas públicas. Outros compartilham uma visão mais abrangente, reconhecendo que diferentes modos de governança (às vezes em combinação e/ou tensionamento) estão presentes em diferentes





sistemas (modos hierárquicos, colaborativos ou autônomos). Partindo da definição de governança global cunhada por Rosenau (1995, p. 13)³:

A governança global significa mais do que instituições e organizações formais através das quais a gestão de assuntos internacionais é ou não realizada. O sistema das Nações Unidas e os governos nacionais são certamente centrais para a condução da governança global, mas eles são apenas parte do quadro geral (...) a governança global é concebida para incluir sistemas de governo em todos os níveis da atividade humana – da família à organização internacional – em que a busca dos objetivos através do exercício do controle tem repercussões transnacionais.

E adicionando novos atores e interdependência, Biermann (2008) propôs que governança é:

o inter-relacionado e integrado sistema formal e informal de regras e redes de atores em todos os níveis da sociedade humana (do local ao global) que são estabelecidos para influenciar a coevolução entre sistemas humanos e naturais de maneira que assegure o desenvolvimento sustentável da sociedade humana. (BIERMANN, 2008, p. 281)

E foi nesse sentido que se abriu importante área de estudo voltada a discutir a eficácia de acordos internacionais e regimes (STOKKE, 2001; ANDRESEN, 2016), que fazem parte de um sistema de governança e que contribuem para o desenvolvimento do multilateralismo (KARNS; KAREN, 2004; FORMAN; SEGAAR, 2006). Há de se considerar que a temática está longe de estar totalmente consolidada e a análise de quais fatores tornam a cooperação internacional mais ou menos efetiva provavelmente será um dos aspectos mais importantes da agenda de pesquisa em governança global contemporânea (DESOMBRE, 2007; YOUNG, 2017).

A governança ambiental global, por sua vez, é uma das áreas que tem se beneficiado desse debate e contribuído com significativos aportes (YOUNG, 1999; MILES et al., 2002; DESOMBRE, 2007). Por que alguns regimes ambientais internacionais têm mais sucesso do que outros? Por que alguns regimes ambientais têm um impacto maior do que outros? Essas são questões levantadas por

3 “Global governance refers to more than the formal institutions and organizations through which the management of international affairs is or is not sustained. The United Nations system and national governments are surely central to the conduct of global governance, but they are only part of the full picture (...) global governance is conceived to include systems of rule at all levels of human activity — from the family to the international organization — in which the pursuit of goals through the exercise of control has transnational repercussions”.





pesquisadores dedicados a compreender o sistema internacional onde esses acordos atuam, tais como Young (1999, 2017) e Miles (2002).

A presente pesquisa, inserida no âmbito da governança ambiental global, busca discutir a eficácia de acordos ambientais, sobretudo abordando a possibilidade do surgimento e da influência de uma comunidade epistêmica nos moldes da definição de Haas (1992), onde um grupo de especialistas é capaz de produzir e divulgar conhecimento científico e, mais do que isso, influenciar a tomada de decisão no cenário internacional trazendo maior eficácia ao acordo. E, nesse sentido, surge a principal pergunta a ser respondida nesse trabalho: o poder ouve a ciência?

Essa abordagem analisa a influência de grupos de especialistas sobre a reformulação de objetivos nacionais e/ou internacionais e indica como Estados e líderes podem perceber que novas atitudes e procedimentos de decisão política são necessários para enfrentar desafios contemporâneos, além de acordos e negociações globais.

Para manter um maior *aprendizado social* (*social learning*) dentro do escopo de um acordo, o desenho de um regime deve garantir que a construção do conhecimento científico seja isolado da política e crie procedimentos claros para a conexão da ciência com a tomada de decisão. Tal conexão geralmente é feita pelo que Haas cunhou como o “cinturão de transmissão”, formado por um grupo de cientistas amplamente reconhecido como uma “comunidade epistêmica” (HAAS, 1992)⁴.

Buscando o diálogo sobre o papel das comunidades epistêmicas em um contexto de governança, foram selecionados três acordos internacionais de ordenamento pesqueiro, com o objetivo de estabelecer um quadro de análise para examinar o desenho institucional e compreender o papel da ciência no desempenho das negociações e sua possível consequência para a eficácia do acordo.

Assim, será primeiramente apresentado o papel das comunidades epistêmicas e, então, serão analisadas empiricamente três organizações regionais de ordenamento pesqueiro (OROPs) – *RFMOs* em inglês: CCAMLR, ICCAT e CCSBT, para ilustrar a abordagem.

4 Essa abordagem foi aplicada em diversos tópicos e níveis, desde o local (INOUE, 2003) até o global (CROSS, 2013), merecendo, inclusive, uma edição especial da Revista da Organização Internacional em 1992.





O papel das comunidades epistêmicas nos regimes internacionais

Foi Ernst Haas, na década de 1980, que sugeriu uma reflexão sobre os processos de cooperação internacional baseados na aprendizagem, isto é, na introdução à política de conceitos científicos consensuais (HAAS, 1983). E. Adler e P. Haas⁵ desdobraram tal problematização em um programa de pesquisa alinhado geralmente à perspectiva construtivista e que ficou conhecido como “comunidades epistêmicas” (ADLER; HAAS, 1992).

Ao longo das duas últimas décadas⁶, os estudos internacionais revelaram a existência de inúmeras comunidades epistêmicas altamente influentes – basicamente definidas como redes de especialistas – que estiveram envolvidas na trajetória da cooperação internacional em virtude de sua experiência profissional compartilhada (HAAS, 2015).

Apesar da concordância sobre a importância da ciência para a formulação de políticas públicas, ainda existem percepções divergentes de como, quando e em que condições a ciência influencia as políticas e, conseqüentemente, sobre a forma como a interação entre ciência e política deve ser melhor organizada (LIDSKOG; SUNDQVIST, 2015; KELLER, 2009). Estudos comparativos sobre regimes ambientais confirmaram que a experiência científica organizada tem uma influência notável sobre a eficácia dos regimes ambientais, principalmente quando os temas tratados nos acordos são altamente técnicos e envolvem grandes incertezas científicas (ANDRESEN, 2000; HAAS, 2006).

Haas (2004) argumenta que, através do desenvolvimento de uma comunidade epistêmica, a ciência pode desempenhar um papel importante na definição de decisões políticas. Ele enfatiza a importância da ciência e, em particular, do conhecimento consensual na formulação de políticas. Para o autor, a ciência baseada no consenso pode desempenhar um papel independente e importante influenciando e até mesmo reformulando os interesses dos Estados. Assim, da perspectiva da comunidade epistêmica, os regimes ambientais podem ser

5 Peter Haas iniciou seu trabalho com as comunidades epistêmicas quando ele estava fazendo sua dissertação sobre o Mar Mediterrâneo (1982-1983) (HAAS 1989; HAAS 1990). Através de entrevistas de elite com muitos membros envolvidos no debate de poluição do Mediterrâneo, ele notou que muitos deles apresentavam crenças compartilhadas e um consenso de conhecimento que influenciava suas decisões políticas.

6 O estudo das “comunidades epistêmicas” tornou-se um programa de pesquisa progressivo e, desde então, o conceito foi aplicado a numerosos exemplos (ver a *International Organization Special Edition* de 1992). Vinte anos depois, a abordagem foi revisada pela CROSS (2013), e ainda mais discutida por Peter Haas ao longo de sua carreira, tornando-se a referência principal para este programa de pesquisa específico (HAAS, 2014, 2015).





impulsionados não só pelos poderes do Estado, mas também pelas redes epistêmicas sob certas condições, sendo que um fator não exclui o outro (HAAS, 2004).

O argumento central é que, normativamente, as comunidades epistêmicas fornecem melhores recomendações científicas do que outros modos de orientação política, uma vez que é provável que o parecer especializado tenha embasamento mais racional. Ao contrário de outros grupos de interesse organizados e ativos na formulação de políticas públicas, as comunidades epistêmicas têm crenças internas que as tornam mais propensas a fornecer informações que são politicamente inalteradas e, portanto, com maiores chances de que essa informação será enquadrada e seguida por autoridades políticas dada sua imparcialidade (HAAS, 2015).

Uma análise de comunidades epistêmicas assume que os tomadores de decisão, nesse caso, os Estados, constroem suas realidades políticas com base no conhecimento científico fornecido pelos especialistas. Efeitos esperados dessa relação levam os agentes a moldar ou modificar as ações de outros atores e, em consequência dessas ações, há benefícios sociais em virtude das ações coletivas.

Para Haas (2015, p. 15⁷),

Comunidades epistêmicas é um conceito aplicado por estudiosos construtivistas da ciência política para analisar o processo pelo qual Estados e outros atores políticos formulam seus interesses e reconciliam diferenças de interesse. As comunidades epistêmicas são o principal canal pelo qual o conhecimento consensual sobre entendimentos causais é aplicado à coordenação de políticas internacionais e pelo qual os Estados podem aprender por meio de processos de cooperação internacional.

Esse entendimento fornece um excelente quadro de análise para discutir a eficácia dos acordos ambientais. A temática ambiental, em geral, opera sob condições de incerteza, onde os tomadores de decisão têm uma variedade de incentivos e razões para a consulta às comunidades epistêmicas, algumas mais politicamente motivadas que outras (HAAS, 1992). Esses novos atores atuando na arena internacional podem fazer com que os governos reconheçam e sigam novos interesses na proteção ambiental.

7 “epistemic communities is a concept applied by constructivist scholars of political science to focus analytic attention on the process by which states and other political actors formulate their interests and reconcile differences of interest. Epistemic communities are a principal channel by which consensual knowledge about causal understandings is applied to international policy coordination, and by which states may learn through processes of international cooperation”.





A despeito de todos os esforços que diversos pesquisadores fizeram para abordar em suas pesquisas o conceito de comunidades epistêmicas, incluindo a segurança europeia (CROSS, 2015), a caça à baleia (PETERSON, 1992) e o Mediterrâneo (HAAS, 1990), a pesca internacional, objeto deste trabalho, ainda não foi explorada nesse quadro teórico-metodológico.

A pesca internacional é uma temática interessante para ser discutida no âmbito das comunidades epistêmicas, uma vez que lida com questões mergulhadas em incertezas científicas, de conteúdo altamente técnico e especializado, onde há muito interesse econômico e político por parte dos Estados envolvidos e atores não estatais desempenhando diversos papéis, e sem consenso na maioria das decisões.

Enquanto as comunidades epistêmicas podem estar entre os principais agentes responsáveis pela articulação de princípios, normas e regras, a extensão em que elas se difundem e são embutidas internacionalmente tem a ver com a influência política dos membros da comunidade epistêmica: sua capacidade de persuadir os outros, sua capacidade para consolidar a influência na burocracia institucional e ainda de manter a influência ao longo do tempo. Os interesses e decisões dos Estados para implantar o poder do Estado são, portanto, sujeitos a conhecimento consensual (HAAS, 2014).

É nesse contexto que se define a comunidade epistêmica como um grupo de profissionais, muitas vezes de disciplinas diferentes, que compartilham as seguintes características essenciais (HAAS, 2012, p. 351):

- crenças em princípios compartilhados (*shared principled beliefs*). Essas crenças são baseadas em valores para a ação social dos membros da comunidade;
- crenças causais compartilhadas ou julgamento profissional (*shared causal beliefs or professional judgment*). Tais crenças fornecem razões analíticas e explicações de comportamento, oferecendo explicações causais para as múltiplas ligações entre as possíveis ações políticas e os resultados desejados;
- noções comuns de validação (*common notions of validity*): critérios intersubjetivos, definidos internamente para validar o conhecimento. Isso permite que os membros da comunidade se diferenciem com confiança entre reivindicações garantidas e injustificadas sobre estados do mundo e políticas para mudar esses Estados;
- um grupo com política comum (*a common policy enterprise*): um conjunto de práticas associadas a problemas que devem ser abordados, presumivelmente, por convicção de que o bem-estar humano será melhorado como consequência.





Não são numerosos os casos em que o poder tem ouvido a ciência para tomada de decisão no campo das negociações internacionais. Alguns exemplos positivos são os acordos que versam sobre o ozônio estratosférico e a chuva ácida europeia, amplamente saudados como entre os mais eficazes e maiores esforços de governança ambiental internacional da era contemporânea (HAAS 2001; MILES et al., 2002). Ou, ainda, o plano do Mediterrâneo para lidar com a poluição (HAAS, 1989). Por outro lado, há casos anômalos em que o argumento falhou, como desertificação e caça à baleia (HAAS, 2015).

De acordo com essa abordagem, a ciência influenciará os tomadores de decisão quando o desenho institucional do acordo permitir uma contribuição científica organizada e ainda incluir um grupo forte e isolado de especialistas que possuem um “conhecimento útil”. Embora o conhecimento utilizável tenha sido usado em diferentes contextos e situações, o termo engloba um núcleo substantivo que o torna útil para os formuladores de políticas e uma dimensão processual que fornece um mecanismo para a sua transmissão da comunidade científica para o mundo das políticas (HAAS; STEVENS, 2011).

Em um contexto de governança ambiental global, a contribuição científica é comumente disponibilizada através de painéis científicos, que fazem parte dos acordos internacionais. Esses painéis são estabelecidos pelos Estados para fornecer conhecimento e informação sobre riscos globais e transfronteiriços. Embora as tarefas específicas variem de acordo para acordo, em geral, os painéis cumprem tarefas como compilar conhecimento sobre o estado da arte de um tópico específico e identificar opções de políticas para solucionar problemas compartilhados. Funcionalmente, eles têm como objetivo contribuir com o conhecimento e promover a aprendizagem através do fornecimento de informação (HAAS, 2017).

Os painéis científicos são formados por especialistas que se reúnem periodicamente e produzem conhecimento através de relatórios para instituições internacionais ou para os comitês organizadores de regimes internacionais. Estudos descritivos sobre painéis científicos descobriram que eles são caracterizados por um pequeno número de características arquitetônicas regulares (HAAS; STEVENS, 2011), porém, as formas e estratégias utilizadas para que esses objetivos sejam alcançados variam. Alguns se reúnem regularmente, outros com pouca frequência. Alguns são comitês permanentes, enquanto outros são *ad hoc*. Os especialistas podem ser nomeados e selecionados por secretarias, pelos Estados membros ou pelas Conferências das Partes (COPs) (Quadro 1).





O trabalho normativo mais recente ajudou a projetar uma taxonomia de diferentes tipos de painéis científicos e suas contribuições potenciais para a governança global (HAAS; STEVENS, 2011). Já o trabalho comparativo sobre avaliações ambientais globais descobriu que os painéis científicos organizados nos níveis nacional e internacional influenciaram significativamente as negociações ambientais e contribuíram para a sua eficácia através da provisão de “conhecimento utilizável” (*usable knowledge*). O conhecimento utilizável é a forma substantiva de conhecimento que os cientistas e as comunidades epistêmicas oferecem e que ajuda a ressaltar a natureza do conhecimento. Essa forma de conhecimento envolve a informação fornecida pela comunidade científica através de instituições: deve ser crível, legítimo e saliente.

CLARK e MAJONE (1985) fizeram uma reflexão sobre a relação entre cientistas e tomadores de decisão e por que, às vezes, ambos se mostram insatisfeitos uns com os outros. Para produzir conhecimentos científicos utilizáveis, eles definiram alguns critérios importantes, tais como adequação, valor, legitimidade e eficácia: a adequação se relaciona com a inclusão de todos os conhecimentos ou fatos relevantes para o assunto em questão; o valor tem a ver com a contribuição para uma maior compreensão e para políticas significativas; a legitimidade relaciona-se com a aceitação do conhecimento por parte de outros que não a comunidade que o desenvolveu; a eficácia relaciona-se com sua capacidade de moldar a agenda ou avançar o estado do debate e, finalmente, melhorar a qualidade do meio ambiente. O fato é que um cientista não tem tudo isso em mãos o tempo todo, e acaba por não satisfazer, sempre, o tomador de decisão que busca respostas práticas, racionais e com o maior nível de exatidão possível.

Além disso, os critérios de legitimidade científica para a tomada de decisões institucionais são: precisão (amplamente percebida como verdadeira); legitimidade (obtida através de processos imparciais isolados da influência política direta); e saliência (politicamente relevante e atraente). A ciência não é bem-sucedida em influenciar a política quando há: suspeita pública sobre seu desenvolvimento ou metodologia; problemas de desenho institucional; falta de clareza nas prioridades de avaliação científica; e a não cessão de “autoridade” por parte do governo à ciência, principalmente caso as decisões políticas resultantes tenham consequências desfavoráveis a algum projeto político (HAAS; STEVENS, 2011).





A eficácia da cooperação internacional

A discussão sobre a eficácia da cooperação internacional é complexa por vários motivos. Uma das razões é a dificuldade em definir o que se entende por eficácia e quais são os fatores mais qualificados para se medir e/ou analisar seu efeito. Para Young (1999), os regimes podem variar ao longo de um contínuo de arranjos ineficazes, que são apenas “acordos de papel”, para arranjos altamente efetivos, que produzem soluções rápidas e decisivas para os problemas em questão.

Em alguns casos, os acordos foram efetivos na mudança de comportamento e, então, acabaram por impactar o meio ambiente de forma positiva (HAAS, 1992).

Em outros casos, o sucesso – seja na criação de mecanismos internacionais, seja em sua influência no comportamento do Estado ou dos indivíduos, ou em sua capacidade de melhorar as condições do meio ambiente – é menos certo. No entanto, é através dessas experiências que podemos encontrar lições para aprender a tornar a cooperação internacional mais efetiva e, ainda mais importante, para entender como são os acordos mais eficazes.

Há muitas abordagens que se poderiam utilizar para estudar a eficácia de um acordo internacional. Para Young (1999), pode ser uma abordagem política, normativa, econômica, legal e de resolução de problemas. Cada uma delas apresenta prós e contras, e podem ser usadas analiticamente, separadas ou em grupos, dependendo do objetivo da pesquisa.

Para os fins desta pesquisa, arranjos eficazes serão aqueles que implicam mudanças por parte dos Estados e que levam ou podem conduzir a melhorias na qualidade ambiental. Em outras palavras, a eficácia aqui significa que o conhecimento das comunidades epistêmicas induziu Estados a mudarem seu comportamento de forma a promover a conquista de aspirações negociadas, especialmente para a recuperação dos estoques pesqueiros.

Em geral, as OROPs têm como objetivo estabelecer medidas de conservação e manejo da pesca, portanto, a abundância atual dos estoques de peixe (biomassa) parece ser um bom critério para medir a eficácia de um acordo em termos de solução de problemas. Existem 18 OROPs com mandatos para estabelecer medidas de conservação e manejo da pesca, o que significa que quase todo o alto-mar está coberto por pelo menos uma OROP. No entanto, a eficácia das OROPs raramente foi avaliada de forma abrangente, apesar das indicações do declínio de muitas unidades populacionais de peixes do alto-mar (FAO, 2016). Reconhecendo os





desafios em medir quantitativamente a eficácia dos acordos, essa pesquisa optou por basear-se em Cullis-Suzuki e Pauly (2010), que avaliaram a eficácia das 18 OROPs do mundo⁸, e então produziram um *ranking* de eficácia, utilizando principalmente como critério a recuperação dos estoques pesqueiros. Assim, selecionando 3 casos, com posições variadas no *ranking*, será possível discorrer sobre os elementos que conferem maior ou menor eficácia.

O *ranking* com pontuações produzido por Cullis-Suzuki e Pauly (2010) pontuou: CCAMLR (100%), ICCAT (37,5%) e CCSBT (0,0%)⁹, e para se ter uma base comparativa, esses foram os acordos analisados na presente pesquisa. Cullis-Suzuki e Pauly (2010) reconhecem e concluem que as OROPs, de uma forma geral, não têm sido bem sucedida em impedir que muitas populações de peixe entrem em declínio, embora seja também parte de suas atribuições a conservação dessas populações. E deixam em aberto um questionamento sobre o porquê desse fracasso no manejo das espécies.

Existem muitas abordagens na área das relações internacionais que permitem uma resposta coerente à questão deixada pelos autores; esta pesquisa buscará respostas particularmente na abordagem da comunidade epistêmica e na discussão sobre a interação entre a ciência e a política.

Haas (1992) argumenta que a difusão de novas ideias e informações é um dos fatores que pode levar a novos padrões de comportamento, sendo um determinante importante de eficácia da cooperação política internacional. Além disso, para Haas, Keohane e Levy (1995, p. 19), três principais condições podem contribuir para o sucesso do manejo de problemas ambientais através de instituições. O primeiro é que a preocupação governamental deve ser suficientemente alta para mobilizar os Estados a ponto de disponibilizarem recursos, já escassos, para resolver o problema ambiental. Segundo, os problemas ambientais comuns e transfronteiriços não podem ser efetivamente resolvidos sem um ambiente contratual em que os Estados façam compromissos que sejam capazes de cumprir e honrar. E, por

8 Existem 18 OROPs e potenciais com mandatos para estabelecer medidas de conservação e manejo da pesca, o que significa que quase todo o alto-mar global está agora coberto por pelo menos uma OROP. No entanto, a eficácia das OROPs raramente foi avaliada de forma abrangente, apesar das indicações do declínio de muitas unidades populacionais de peixes do alto-mar (FAO, 2014).

9 Os acordos serão referidos nesse trabalho através de sua sigla em inglês, tais como: Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCAMLR), Convenção Internacional para a Conservação dos Atuns e Afins (ICCAT) e a Convenção para a Conservação do Atum do Sul (CCSBT), uma vez que não há siglas pré-estabelecidas em português.





último, mas não menos importante, que os Estados possuam capacidades política e administrativa para fazer os ajustes domésticos necessários para a implementação do acordo.

Ainda para Haas e Stevens (2011), o conhecimento opera e muda o comportamento quando organizado e transmitido de forma que os formuladores de políticas possam entender e confiar na informação. Nesse contexto, regimes que são desenvolvidos por um processo de aprendizagem social e cujas regras refletem o consenso científico sobre sustentabilidade ambiental tendem a ser mais eficazes.

As OROPs e a interface entre ciência e política

A interface entre o conhecimento científico e a política para o manejo pesqueiro tem uma longa história, pelo menos em teoria. O artigo 61 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS, 1982) demanda que as decisões levem em consideração “o melhor conhecimento científico disponível”, além disso, a necessidade de aconselhamento científico para a tomada das decisões e para o estabelecimento de uma nova OROP foi também confirmada pelo Acordo de Estoque Pesqueiros das Nações Unidas (UNFSA, 1995).

A ciência é, portanto, evocada para transmitir mensagens de que as decisões tomadas levaram em conta todas as informações relevantes, que a informação foi utilizada de maneira sistemática e sólida, de maneira objetiva, verificável e equilibrada, levando, conseqüentemente, a decisões racionais, dada a informação disponível (PIELKE, 2004). No entanto, “baseado na ciência” não significa que todas as fontes e tipos de informação tenham tido igual peso nas decisões, nem que a “informação científica” constituiu o único fator considerado na tomada de decisões (MITCHELL et al., 2006).

Mora et al (2009) estudou a eficácia dos regimes de manejo da pesca em todo o mundo e também calculou a provável sustentabilidade das capturas relatadas para determinar como o manejo afeta a sustentabilidade da pesca quando o conhecimento científico é aplicado. Seus resultados alegaram que a conversão do conselho científico em políticas, através de um processo participativo e transparente, é o cerne da obtenção da sustentabilidade da pesca. No entanto, apenas alguns países têm uma base científica sólida para recomendações de manejo;





processos transparentes e participativos para converter essas recomendações em políticas; e, que ao mesmo tempo, capacidade de assegurar o cumprimento dos regulamentos. Assim, a incerteza também desempenha um papel importante nesse cenário de pesca.

O desenho dos processos de criação de conhecimento e o acesso aos seus resultados são importantes para a utilidade e a credibilidade da governança (RIDGEWAY, 2014). Com o envolvimento de contribuições científicas organizadas para o processo político, os resultados negociados são muito mais propensos a produzir esforços eficazes do que os meros compromissos políticos (HAAS, 2006). A natureza e o valor do aconselhamento científico fornecido às OROPs são moldados por variáveis independentes que incluem os arranjos institucionais e operacionais estabelecidos pela própria OROP, além disso, conta com a qualidade e a temporalidade dos dados subjacentes à informação fornecida (WILLOCK; LACK, 2006).

A necessidade da contribuição científica na governança ambiental global tem sido amplamente reconhecida desde a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano de 1972 (CONTINI; SAND, 1972). Os painéis científicos internacionais foram, então, sistematicamente anexados aos regimes ambientais internacionais, embora com resultados mistos (HAAS, 2017).

Para HAAS (2017)¹⁰, *“Painéis científicos são organizações que unem política e ciência, bem como relacionam a ciência à governança política de problemas compartilhados”*. Através dos painéis científicos, o conhecimento consensual persuade os governos a mudarem suas práticas em nome dos objetivos coletivamente negociados. O mecanismo social pelo qual os painéis científicos influenciam a eficácia do regime é a aprendizagem. Uma vez que os Estados mudam voluntariamente seu comportamento com base no conhecimento dos painéis científicos, os painéis científicos operam através do exercício da influência social.

Os três acordos selecionados para essa pesquisa têm seu desenho institucional construído conforme descrito na Quadro 1 (adaptado e atualizado a partir de Haas e Stevens, 2011).

10 “Science panels are boundary organizations which bring together politics and science, as well as relate science to the political governance of shared problems”





**Quadro 1. Informações sobre o desenho institucional para a ciência
para os acordos selecionados**

| | CCAMLR | ICCAT | CCSBT |
|--|---|---|--|
| Objetivo da Convenção | A conservação dos recursos vivos marinhos da Antártida ¹¹ | Manter as populações de peixes em níveis que permitam a captura máxima sustentável | Garantir, através de uma gestão adequada, a conservação e otimização da utilização do atum-azul do sul |
| Organização do comitê | Permanente; estabelece a agenda | <i>Ad hoc</i> | Permanente |
| Seleção de Especialistas | Estados | Estados | Estados |
| Tipos de comitê científico | Aberto | Aberto | Aberto |
| Decisões tomadas por | Consenso | Maioria | Consenso |
| Decisões (vinculantes/ aconselhamento) | Obrigatório | Obrigatório | Obrigatório |
| Objeção às decisões | Não | Sim | Sim |
| Grau de aprendizagem social | Sim, há aprendizagem social – acontece através de seu próprio desenho institucional | Intermediário – pode acontecer, mas depende muito do envolvimento de outras partes interessadas para criar um ambiente onde o conhecimento seja justificado | Pouco/nenhum – melhorou com o tempo e com a aprovação do Procedimento de Manejo |
| Dados fornecidos por | Governo | Governo | Governo |

Fonte: adaptado e atualizado de Haas e Stevens, 2011.

Nota-se que o desenho institucional para esses acordos é muito semelhante e, em geral, não é voltado para conseguir isolar os órgãos científicos da influência política direta ou indireta. O desenho dos comitês científicos para políticas de pesca reflete uma patologia institucional que limita a capacidade da ciência em influenciar o poder, no entanto, em diferentes níveis e em diferentes situações.

¹¹ Para o propósito dessa convenção, o termo “conservação” inclui uso racional.





O site da CCAMLR mostra que esse acordo busca dar prioridade à ciência na tomada de decisão e afirma que “a ciência é fundamental para a CCAMLR”. O próprio texto da convenção exige que a comissão tome as decisões levando em conta totalmente as recomendações e conselhos do comitê científico. Essa ênfase na ciência foi reiterada em 2009 na Resolução 31/XXVIII (CCAMLR, 2009) sobre o uso da “melhor ciência disponível”.

Não por acaso a CCAMLR vem sendo considerada como uma das OROPs mais eficazes e capazes de demonstrar bons resultados, de acordo com o ranking produzido por Cullis-Suzuki e Pauly (2010) em termos de recuperação de biomassa (variável dependente). Haas (2006) e outros pesquisadores (CONSTABLE, 2011; BROOKS, 2013; BROOKS et al., 2014) também corroboram que a CCAMLR é um bom exemplo de um acordo; os estoques de peixes estão se recuperando e os padrões focados em questões ambientais foram aprimorados, adotados e implementados. Conforme apontado por BROOKS et al., (2014), uma das razões do sucesso da CCAMLR ao passar por mais medidas de conservação e baseadas em ecossistemas é que ela é composta por membros com foco na ciência.

No entanto, Constable (2011) observou que, embora a CCAMLR tenha contribuído com a recuperação da população de peixes e seja considerada um acordo eficaz, ainda é necessário maior consenso nas recomendações científicas, dentro do seu próprio comitê científico (CONSTABLE, 2011). Isso significa que existe um desenho institucional que promove o fluxo de ciência para os decisores em seu organograma, onde o comitê científico está diretamente abaixo da própria comissão, mas, devido à falta de acordo entre os cientistas, não há consenso sobre a informação. Existe uma falta de conhecimento utilizável (*usable knowledge*) para proporcionar uma experiência de aprendizagem social ainda maior do que a que já ocorre.

Quando a CCAMLR é comparada à ICCAT e à CCSBT, mesmo com essas críticas e a necessidade de melhorias, a CCAMLR é o acordo que apresenta mais políticas de aprendizagem social e, conseqüentemente, a mais eficaz em termos de resolução de problemas. Isso corrobora Cullis-Suzuki e Pauly (2010), onde CCAMLR marcou (*Q score*) 100% em seu desempenho.

Já a ICCAT é conhecida historicamente por não ouvir a ciência (KVIST, s/d). O atum-azul do Atlântico ajuda a ilustrar o baixo nível de aprendizagem social da ICCAT, já que no passado eles ignoraram constantemente o conselho de seus cientistas sobre essa espécie. A comissão optou por adotar regulamentos sem impô-los, então, em 1974, a ICCAT aprovou uma recomendação vinculativa





para limitar as capturas nos “níveis atuais” de acordo com o parecer científico. A comissão estabeleceu por muitos anos níveis de captura superiores aos recomendados pelo seu próprio comitê científico (GONÇALVES, 2016).

Embora o conselho do comitê científico da ICCAT tenha se tornado mais otimista, a diferença entre capturas e aconselhamentos científicos foi notável, como ilustrado por Webster (2011). Em 2011/2013, houve uma mudança, quando a comissão, pela primeira vez, aceitou a quota de sugestão do comitê científico para o atum-azul do Atlântico (GONÇALVES, 2016). A decisão foi bem vista, mesmo por ONGs internacionais que muitas vezes se queixaram da falta de ciência na ICCAT (CRESSEY, 2012; WWF, 2012).

Como destacado por Aranda, De Bruyn e Murua (2010) na sua revisão sobre a OROP, a pesquisa e avaliação de cada OROP depende da sua estrutura científica. No caso da ICCAT, a contribuição científica vem dos seus grupos de trabalho, compostos por cientistas que representam os Estados membros. Os dados para o processo científico são geralmente fornecidos pelos Estados membros, incluindo dados totais de captura, captura e esforço, e dados de captura e tamanho. No entanto, a apresentação de dados é muitas vezes incompleta ou tardia e pode até ser subestimada, o que compromete os dados utilizados para estimativas científicas. Além disso, eles acrescentaram que os dados operacionais detalhados raramente são fornecidos por membros e são considerados altamente confidenciais.

Para a CCSBT, o comitê científico considera análises de avaliação de estoque realizadas por cientistas e consultores nacionais e é auxiliada por um presidente independente do comitê científico e por um painel de especialistas independentes. O papel desse painel é facilitar o consenso, e se isso revelar-se impossível, fornecer sua própria visão independente à comissão (ARANDA, DE BRUYN E MURUA, 2010). A prestação de pareceres científicos independentes é fundamental para o funcionamento das OROPs, mesmo que as mesmas sejam, em grande parte, instrumentos políticos. As pressões políticas e a intervenção na ciência, bem como o cruzamento das fronteiras entre os processos científicos e políticos, no entanto, parecem ser relativamente comuns nessa arena (POLACHECK, 2012).

A maioria dos acordos que possuem algum nível de aprendizagem social tem uma comissão permanente e, junto a isso, comitês de pesquisa para fornecer alertas oportunos sobre novos problemas, monitorar realizações de objetivos para o regime e educar políticos e formuladores de políticas sobre questões ambientais (HAAS; STEVENS, 2011). Isso traria uma característica adaptativa ao acordo. Mas este não é o caso dos acordos de pesca estudados aqui, pois todas as informações





científicas são fornecidas pelos órgãos governamentais que nem sempre são capazes de fornecer informações precisas, e nem são capazes de fornecer informações ao longo de um tempo suficiente para a elaboração de tendências. Ao analisar as respectivas avaliações de desempenho (CCAMLR, 2008; ICCAT, 2009 e CCSBT, 2008), é possível ver que a CCAMLR tem menos dependência de informações do governo do que as demais, o que contribui para seu melhor desempenho.

A manutenção e o apoio a organismos científicos dentro de acordos multilaterais de governança ambiental são absolutamente vitais para a construção de conhecimentos utilizáveis dentro do regime. Painéis científicos permanentes permitem a constante construção e transmissão de informações precisas e oportunas. Três tipos de estruturas de comissão permanente são típicos dos regimes ambientais multilaterais (HAAS; STEVENS, 2011).

O primeiro tipo inclui grupos científicos que estabelecem seus próprios horários e agendas de pesquisa. Esses grupos se encontram como acham conveniente durante a plenária política, de acordo com suas próprias necessidades. Esse é o caso do comitê científico da CCAMLR. O comitê científico se reúne anualmente e imediatamente antes da reunião da comissão. A fim de abordar a vasta gama de áreas científicas que podem afetar as decisões da comissão, o comitê científico estabeleceu uma série de grupos de trabalho que se reúnem durante o ano; eles estabelecem sua própria agenda e ajudam na formulação de pareceres científicos sobre áreas chave.

O segundo tipo é composto por aqueles grupos cujas reuniões são definidas pela comissão. Por exemplo, a maioria das comissões exige que seus órgãos científicos se reúnam um mês ou dois meses antes da plenária, como é o caso da ICCAT e CCSBT, por exemplo.

Finalmente, o terceiro tipo inclui painéis de ciência *ad hoc*, que, especialmente, se solicitado pelos Estados membros, introduzem um alto envolvimento político na divulgação de ciência, que também coincide com o desenho da ICCAT. A CCSBT fez progressos na tentativa de proteger a ciência da política, estabelecendo um painel consultivo para fornecer contribuições externas para a avaliação de estoque e os processos científicos. Também nomeou um presidente independente para o comitê científico, neutro, que não representa nenhuma visão governamental, e nem representa nenhum governo.

Além disso, outro fator que pode ser avaliado é a escolha dos cientistas. De acordo com Haas e Stevens (2011), os acordos mais bem-sucedidos possuem uma seleção de cientistas de outras secretarias ou mesmo de órgãos científicos





de outras organizações intergovernamentais. Esse não é o caso de nenhum dos acordos discutidos aqui. Todos os cientistas que são parte do comitê científico são designados pelos próprios países, o que não garante a salvaguarda de informações científicas.

Nos acordos de pesca aqui selecionados, o desenho de um organismo científico está aberto, o que permite que cada país membro nomeie um representante para um órgão científico, sem que necessariamente ele possua um *background* científico. Isso geralmente não cria salvaguardas adequadas entre os órgãos científicos e os tomadores de decisão.

A partir dessa pesquisa, é possível aprender que a CCAMLR tem o melhor desenho institucional para a ciência e que permite que a ciência e a comunidade epistêmica produzam e influenciem as decisões, suas ideias e conhecimentos. Algumas dessas características podem ser compartilhadas com outros acordos, a fim de melhorar as boas práticas para a influência da ciência sobre decisões políticas. No entanto, parece que a comunidade científica ainda não possui uma voz única, e essa dissonância e falta de consenso evitam um nível ainda maior de eficácia. A falta de consenso promove a incerteza, que é uma das principais razões pelas quais as ações de longo prazo, como a proteção da biodiversidade ou a reconstrução da população de peixes, enfrentam dificuldades de implementação.

De acordo com a revisão do desempenho da ICCAT (ICCAT, 2009), enquanto a modelagem e a avaliação de estoque não são uma ciência perfeita, as pescarias manejadas pela ICCAT são razoavelmente bem compreendidas e o comitê científico é considerado bem profissional. No entanto, a falta de participação e a falta de dados fornecidos pelos países podem provocar sérios danos à qualidade científica.

Já quanto à revisão do desempenho do CCBST (2008), o processo atual para desenvolver e fornecer pareceres científicos sobre o atum-azul do comitê científico estendido é um excelente modelo que ajudou a melhorar a integridade do processo científico da CCSBT. O acesso a cientistas nacionais altamente competentes está disponível e se reflete na abundância e qualidade dos trabalhos científicos apresentados aos vários fóruns científicos da CCSBT. Os arranjos de painel e presidente independente acrescentaram, em 1999, uma maior confiabilidade nos dados, e ainda uma dificuldade maior para os governo imporem suas agendas políticas.

No entanto, a CCSBT possui disposições específicas dentro das suas regras de procedimento para a confidencialidade dos documentos apresentados às reuniões.





O acesso público aos documentos científicos utilizados na tomada de decisão pública é considerado um princípio fundamental, segundo o qual a ciência deve e é conduzida dentro da OROP (por exemplo, UNFSA). O mesmo acontece, em geral, em muitas sociedades (por exemplo, com as leis de liberdade de informação) (POLACHECK, 2012).

Não há dúvida de que a falta de transparência, nesse caso, diminui a representatividade da informação e destrói uma chance única de criar uma política baseada em ciência com conhecimento e confiança.

O que é notável, ao olhar para os órgãos científicos da CCAMLR, ICCAT e CCSBT e para as instituições de pesquisa que os mesmos representam, é a presença de cientistas de muito alto calibre e competência. A diferença entre eles é o nível de dependência da informação dos países membros. A robustez do sistema pode ser aumentada ao reduzir essa dependência através de um maior investimento coletivo em programas científicos para coletar e compilar informações independentes.

Conclusões

Esta pesquisa conclui que, principalmente quando se trata de temas altamente técnicos, mergulhados em incertezas científicas, e com o envolvimento de diversos interesses econômicos e políticos, é importante que o desenho do acordo favoreça a formação de conhecimento científico legítimo, útil e isolado da política. No entanto, em grande medida, a escolha, a qualidade e a diversidade dos conhecimentos envolvidos nos grupos de trabalho e na comunidade científica dependem das contribuições, do envolvimento e da vontade dos países.

Nos últimos anos, houve um reconhecimento crescente da necessidade das OROPs melhorarem o seu desempenho devido às demandas contidas nos recentes acordos internacionais destinados a uma melhor conservação e gestão dos recursos pesqueiros. O desenho institucional formal das OROPs analisadas neste artigo não permite aos cientistas produzir conhecimento utilizável (*usable knowledge*), conforme definido por Clark e Majone (1985) e demonstrado empiricamente, para alguns acordos, no capítulo Haas e Stevens (2011) e ainda em Haas (2017). Nos acordos aqui apresentados, a ciência não é totalmente isolada da influência política, o que pode gerar uma falta de confiança nos tomadores de decisão.

Como pôde ser verificado, até o momento, a CCAMLR apresenta um grupo de fatores mais consolidados que podem garantir que o conhecimento contribua





para influenciar a política e produzir para um maior nível de aprendizagem social. Potencialmente, esses fatores podem garantir um maior desempenho na recuperação de biomassa, como mostram Cullis-Suzuky e Pauly (2010). Por outro lado, a ICCAT e a CCSBT precisam ainda encontrar um caminho para isolar e fortalecer seus painéis científicos, a fim de capacitá-los a produzir informações mais independentes, precisas e legítimas para melhorar sua aprendizagem social e, em consequência, a eficácia na recuperação de populações de peixes.

Essa pesquisa corrobora Haas (2004), ao afirmar que o conhecimento pode influenciar a tomada de decisão e, com isso, viria mais eficácia em termos de resolução de problemas. No entanto, para que funcione para os acordos de pesca, é ainda necessário que os conhecimentos e as reivindicações sejam desenvolvidos isoladamente da política; algo que ainda não está previsto nas regras formais ou nem sempre é exigido nos acordos aqui estudados.

É importante considerar que, para além da necessidade de serem produzidos acordos e regimes que tratem de questões complexas e transnacionais de forma a propiciar o fluxo de conhecimento, e ainda para além da importância de ser produzido conhecimento considerado legítimo pelos tomadores de decisão, existem outras variáveis que também influenciam no processo de conferir maior eficácia à governança global, e que passam por escolhas racionais em suas vertentes econômicas e políticas.

Referências

- ADLER, E., & HAAS, P. M. 1992. Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program. *International Organization*, 46 (1), 367-390.
- ANDRESEN, S. (2000). *Science and Politics in International Environmental Regimes: Between Integrity and Involvement. Issues in Environmental Politics*. New York: Manchester University Press.
- ANDRESEN, S. (2016). International regime effectiveness. IN: Falkner, R. (2016). *The handbook of global climate and environment policy*. John Wiley & Sons. 596pp.
- ARANDA, M., DE BRUYN, P. , & MURUA, H. (2010). *A report review of the tuna RFMOs: CCSBT, IATTC, IOTC, ICCAT and WCPFC. EU FP7 Project, (212188)*, 171.
- BIERMAN, F. (2008). Earth System Governance: A Research Agenda. In: *Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications, and Research Frontiers* (Eds: Young, O.R; King, L.A.; Schroeder, H). Cambridge, MA: MIT Press.





- BROOKS, C. M. (2013). Competing values on the Antarctic high seas: CCAMLR and the challenge of marine-protected areas. *The Polar Journal*, 3(2), 277-300.
- BROOKS, C. M., WELLER, A. J. B., GJERDE, B. K., SUMAILA, C. U. R., ARDRON, D. J., BAN, E. N. C.,... & HALPIN, J. P. (2014). Challenging the "Right to Fish" in a Fast-Changing Ocean. *Stan. Env'tl. LJ*, 33, 289-457.
- CCAMLR (2008). *CCAMLR performance review panel*. Disponível em: < https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-Prfrm%20Review%20Report%20Jun09_0.pdf > . Acesso em: Abril, 2018.
- CCAMLR (2009). Resolution on Best Available Science. Disponível em: < <https://www.ccamlr.org/en/resolution-31/xxviii-2009> > . Acesso em: Abril, 2018.
- CCSBT (2008). *CCSBT performance review panel*. Disponível em: (2008). < https://www.ccsbt.org/sites/default/files/userfiles/file/docs_english/meetings/meeting_reports/ccsbt_15/PerformanceReview_IndependentExpertsReport.pdf > . Acesso em: Abril, 2018.
- CLARK, W. C., AND MAJONE, G. (1985). The Critical Appraisal of Scientific Inquiries with Policy Implications. *Science, Technology, & Human Values* 10 (3): 6-19.
- CONSTABLE, A. J. (2011). Lessons from CCAMLR on the implementation of the ecosystem approach to managing fisheries. *Fish and Fisheries*, 12(2), 138-151.
- CONTINI, P. & P. H. SAND (1972). "Methods to Expedite Environmental Protection: International Econstandards." *American Journal of International Law* 66(1): 37-59.
- CRESSEY, D. (2012). Conservationists claim victory for science over tuna quotas. Disponível em: < <http://blogs.nature.com/news/2012/11/conservationists-claim-victory-for-science-over-tuna-quotas.html> > . Acesso em: Abril, 2018.
- CROSS, MAI'A K. DAVIS (2013). Rethinking epistemic communities twenty years later. *Review of International Studies*, 39, pp 137-160.
- CROSS, MAI'A, K. (2015). The Limits of Epistemic Communities: EU Security Agencies. *Politics and Governance*, 3(1), 90-100.
- CULLIS-SUZUKI, S., & PAULY, D. (2010). Failing the high seas: A global evaluation of regional fisheries management organizations. *Marine Policy*, 34:5, 1036-1042.
- DESOMBRE, E. R. (2007). *The global environment and world politics*. Bloomsbury Publishing USA.
- DINGWERTH, Klaus; PATTBERG, Philipp. Global governance as a perspective on world politics. *Global governance: a review of multilateralism and international organizations*, v. 12, n. 2, p. 185-203, 2006.
- DUFFIELD, Mark. *Global governance and the new wars: The merging of development and security*. Zed Books Ltd., 2014.
- FAO (Food and Agriculture Organisation). (2016). "The State of World Fisheries and Aquaculture" (2016), Disponível em: < <http://www.fao.org/fishery/sofia/en> > . Acesso em: Abril 2018.





- FORMAN, S., & SEGAAR, D. (2006). New coalitions for global governance: the changing dynamics of multilateralism. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12(2), 205-225.
- GONÇALVES, L. R. (2016) *Regional Fisheries Management Organizations: is power listening to Science?* Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, University of São Paulo, São Paulo, 2016. doi:10.11606/T.101.2016.tde-21112016-164951. Acesso em: 2017-12-21.
- HAAS, E. B. (1983). Regime decay: conflict management and international organizations, 1945–1981. *International Organization*, v. 37, n. 02, p. 189- 256, 1983.
- HAAS, P. M. (1989). Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution. *International Organization* 43. No. 3.
- HAAS, P. M. (1990). *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation, the Political Economy of International Change*. New York: Columbia University Press.
- HAAS, P. M. (1992). Introduction: Epistemic communities and international-policy coordination-introduction. *International Organization* 46(1). Special Edition. 1-35pp.
- HAAS, P. M. (2001). Epistemic Communities and Policy Knowledge. In *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, ed. N. J. Smelser, James Wright, and P. B. Baltes, 11578–11586. New York: Elsevier. 158
- HAAS, P. M. (2004). When Does Power Listen to Truth? A Constructivist Approach to the Policy Process. *Journal of European Public Policy* 11 (4): 569–592.
- HAAS, P. M. (2006). *Evaluating the Effectiveness of Marine Governance*. Prepared for the Nippon Foundation Task Force on the Dynamics of Regional Cooperation on Oceans and Coasts. 34pp.
- HAAS, P. M. (2012). Epistemic Communities. IN: *The Oxford Companion of Comparative Politics*. Vol. 1 Oxford: Oxford University Press pp 351-359. Edited by Joel Krieger. DOI: 10.1093/acref/9780199738595.001.0001.
- HAAS, P. M. (2014). *Reconstructing Epistemic Communities*. Prepared for delivery at the 2014 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 28-31, 2014.
- HAAS, P. M. (2015). *Epistemic communities, constructivism, and international environmental politics*. Routledge.
- HAAS, P. M. (2017). Coupling science to governance: straddling the science-policy interface. In: LITTOZ-MONNET, Annabelle (Ed.). *The Politics of Expertise in International Organizations: How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge*. Taylor & Francis, 2017.
- HAAS, P. , & STEVENS, C. (2011). Organized science, usable knowledge and multilateral environmental governance. IN: *Governing the Air: The Dynamics of Science, Policy, and Citizen Interaction*, 125.





- HAAS, P. M.; KEOHANE, R.O. AND LEVY, M.A. (1995). The effectiveness of International Environmental Institutions”. IN: *Institutions for the Earth: sources of effective international environmental protection*, edited by Haas, Keohane and Levy. 3-24. Cambridge, MIT Press.
- ICCAT (2009). Report of the Independent Performance review of ICCAT. Disponível em: www.iccat.int/Documents/Other/PERFORM_%20REV_TRI_LINGUAL.pdf > . Acesso em: Abril, 2018.
- INOUE, Cristina Yumie Aoki. (2003). *Regime global de biodiversidade. Comunidades epistêmicas e experiências locais de conservação e desenvolvimento sustentável: o caso Mamirauá*. Brasília. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, v. 348, p. 30-49, 2003.
- KARNS, M.; KAREN, M. (2004). *The politics and processes of global governance*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- KELLER, A. C. (2009). *Science in environmental policy: The politics of objective advice*. MIT Press.
- KVIST, S. *Institutional fragmentation in fisheries management*. (no date). Disponível em: < <https://goo.gl/YyfTvw> > .
- LIDSKOG, Rolf; SUNDQVIST, Göran. When does science matter? International relations meets science and technology studies. *Global Environmental Politics*, v. 15, n. 1, p. 1-20, 2015.
- MILES, EDWARD L, ARILD UNDERDAL, STEINAR ANDRESEN, JØRGEN WETTESTAD, JON BIRGER SKJAERSETH, AND ELAINE M. CARLIN. (2002). *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. Cambridge, MA: MIT Press.
- MITCHELL, RONALD B., WILLIAM C. CLARK, DAVID W. CASH, & NANCY M. DICKSON, eds. 2006. *Global Environmental Assessments: Information and Influence*. Cambridge, MA: MIT Press.
- MORA, C., MYERS, R. A., COLL, M., LIBRALATO, S., PITCHER, T. J., SUMAILA, R. U.,... & WORM, B. (2009). Management effectiveness of the world’s marine fisheries. *PLoS Biology*, 7(6), e1000131.
- PETERSON, M. J. (1992). Whalers, cetologists, environmentalists, and the international management of whaling. *International Organization*, 46(01), 147-186.
- PIELKE, Roger A. (2004). When scientists politicize science: making sense of controversy over The Skeptical Environmentalist. *Environmental Science & Policy*, v. 7, n. 5, p. 405-417, 2004.
- POLACHECK, T. (2012). Politics and independent scientific advice in RFMO processes: A case study of crossing boundaries. *Marine Policy*, 36(1), 132-141.
- RIDGEWAY, L. (2014). Global level institutions and processes: Frameworks for understanding critical roles and foundations of cooperation and integration. In:





- Garcia, S. M., Rice, J., & Charles, A. (Eds.). (2014). *Governance of Marine Fisheries and Biodiversity Conservation: Interaction and Co-evolution*. John Wiley & Sons.
- RODRIK, D. (2001). The global governance of trade: as if development really mattered. Disponível em: < <https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/global-governance-of-trade.pdf> > . Acesso em: Dezembro, 2017.
- ROSENAU, J. (1995). Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance* 1, no. 1.
- ROSENAU, J.M. & CZEMPIEL, E. (1992). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
- RUGGIE, J. G. (2014). Global governance and “new governance theory”: Lessons from business and human rights. *Global Governance*, 20(1), 5-17.
- STOKKE, O. S. (2001). *The interplay of international regimes: Putting effectiveness theory to work*. FNI Report 14/2001. Disponível em: < <https://www.files.ethz.ch/isn/100208/01-14-oss.pdf> > . Acesso em: Dezembro, 2017.
- UNCLOS, 1982. *United Nations Convention on the Law of the Sea. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea*, UN. Disponível em: www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf > . Acesso em: Abril, 2018.
- UNFSA 1995. *Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks*. Disponível em: www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/fish_stocks_agreement/CONF16_4_37.htm > . Acesso em: Abril, 2018.
- YOUDE, J. (2017). Global Health Governance in International Society. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 23(4), 583-600.
- YOUNG, O. R. (1999). *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms*. Cambridge, MA: MIT Press.
- YOUNG, Oran R. (2017) *Governing Complex Systems: Social Capital for the Anthropocene*. MIT Press, 2017.
- WEBSTER, D. G. (2011). The irony and the exclusivity of Atlantic bluefin tuna management. *Marine Policy*, 35(2), 249-251.
- WILLIAM C., AND GIANDOMENICO MAJONE. (1985). The Critical Appraisal of Scientific Inquiries with Policy Implications. *Science, Technology, & Human Values* 10 (3): 6–19.
- WILLOCK, A. AND LACK, M. (2006) *Follow the Leader: Learning from Experience and Best Practice in Regional Fisheries Management Organizations*. Disponível em: <http://encurtador.com.br/fwNT5> (acessado em Dez 2014).
- WWF (2012). *Decision on Eastern Atlantic and Mediterranean bluefin tuna follows scientific advice: WWF applauds*. Disponível em: < <http://mediterranean.panda.org/?206761/Decisions-on-Eastern-Atlantic-and-Mediterranean-bluefin-tuna-follows-scientific-advice> > . Acesso em: Abril, 2018.





Governança Global da Internet: Um mapa da Economia Política Internacional em torno dos identificadores alfanuméricos da rede¹

*Global Internet Governance:
A map of the International Political Economy
around the network's alphanumeric identifiers*

DOI: 10.21530/ci.v13n1.2018.748

Diego Rafael Canabarro²

Alexandre Arns Gonzales³

Resumo

Este artigo objetiva analisar a formação do regime internacional privado em torno da “raiz” do Sistema de Nomes de Domínio (DNS) da Internet. O problema que orienta este texto é: qual a relação da constituição desse regime e a emergência de novos mecanismos de governança global? Este artigo objetiva detalhar de forma sintética tal evolução, pontuando a forma pela qual os diferentes arranjos de governança do DNS relacionam-se com a economia política internacional em uma perspectiva mais ampla. Para isso, o texto divide-se em três seções. A primeira seção apresenta e explica o DNS, em sua dimensão técnica e política. A segunda seção empreende uma retrospectiva da governança da Internet até o presente

1 As opiniões expressas no texto não representam e não se confundem com posicionamentos das instituições às quais os autores estão vinculados. Uma versão preliminar do trabalho foi apresentada no 6o Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), que ocorreu entre os dias 25 e 28 de julho de 2017 em Belo Horizonte (MG). Os autores agradecem a todas as pessoas que revisaram e contribuíram para a consolidação da versão atual do texto desde a primeira divulgação para revisão de pares.

2 Doutor em Ciência Política pela UFRGS. Pesquisador Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) na mesma universidade e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD). Atualmente, trabalha no NIC.br, na equipe de assessoria do Comitê Gestor da Internet no Brasil/CGI.br. Sua atuação na confecção desse trabalho não contou com qualquer financiamento. Entretanto, sua pesquisa doutoral de 2010 a 2014 (da qual deriva o conhecimento pertinente ao tema) contou com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

3 Doutorando em Ciência Política pela UnB, Bolsista/CAPES. É Mestre em Ciência Política pela UFRGS, Bacharel em Relações Internacionais pela UNIPAMPA. Sua atuação na confecção desse trabalho foi possível em virtude do financiamento da Capes.

Artigo submetido em 31/01/2018 e aprovado em 21/03/2018.





momento. Sintetiza-se essa retrospectiva pela lente interpretativa de uma análise sistêmica de longa duração. Na terceira seção, explica-se de que forma os desdobramentos da transição da autoridade sobre o DNS podem relacionar-se com a conformação de transformações na governança global e aponta-se para os caminhos pretendidos para o aprofundamento do tema. Ao fim, o trabalho procura apontar os aspectos práticos e teóricos que merecem ser considerados na agenda de ensino e pesquisa do campo.

Palavras-chave: Capitalismo; Internet; Governança; Relações Internacionais.

Abstract

This paper aims to analyze the formation of the private international regime around the “root” of the Internet’s Domain Name System (DNS). The problem that guides this text is: what is the relation between the constitution of that regime and the emergence of new mechanisms of global governance? This paper aims to summarize this evolution, pointing out the way in which the different DNS governance arrangements relate to the international political economy in a broader perspective. For this, the text is divided into three sections. The first section presents and explains DNS in its technical and political dimension. The second section looks at a retrospective of Internet governance to date. This retrospective is synthesized based on the interpretive lens of a long-term systemic analysis. In the third section, it is explained how the unfolding of the transition from the authority to the DNS can be related to the transformation of global governance and points to the paths intended to deepen the theme. At the end, the paper seeks to point out the practical and theoretical aspects that should be considered in the teaching and research agenda of the field.

Keywords: Capitalism; Internet; Governance; International Relations.

Introdução

O Sistema de Nomes Domínios da Internet (DNS) é um dos elementos estruturais da atual arquitetura da Internet. Historicamente, da criação da Internet até 2016, o governo estadunidense supervisionou diretamente as entidades privadas encarregadas de gerenciar o DNS. A partir de 2016, em um processo de “privatização do DNS”, o sistema passou a ser governado inteiramente por um arcabouço institucional não governamental centrado eminentemente em atores vinculados à jurisdição dos Estados Unidos. Nesse sentido, o DNS possui relevância para as relações internacionais, pois envolve disputas sociopolíticas e econômicas





entre atores estatais e não estatais que ocorrem fora dos marcos institucionais que são próprios das relações internacionais modernas.

O fim da supervisão do Departamento de Comércio dos EUA sobre os recursos de endereços, nomes e números da Internet, exercida por quase duas décadas em virtude do vínculo contratual da Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números (ICANN) com a Agência Nacional de Telecomunicações e Informação (NTIA) dos Estados Unidos, sinaliza um relevante marco no processo histórico em torno da agenda de governança da Internet nas relações internacionais. A não renovação do contrato e aprovação dos planos de trabalho para internacionalização da ICANN, no dia 30 de setembro de 2016, conferem um aparente desfecho ao processo aberto com a relação da primeira edição da Cúpula Mundial pela Sociedade da Informação (CMSI), em 2003.

Ademais, esse desfecho relaciona-se conceitual e praticamente com o processo de transição de um ciclo sistêmico de acumulação do capitalismo, o “fim do longo século XX” (SILVER; ARRIGHI, 2012), conformando uma transformação nos mecanismos de governança global que abre margem de oportunidade de ascensão de uma nova hegemonia. Ainda, a desvinculação contratual da ICANN com o aparelho estatal estadunidense carrega dentro de si o éthos de contestação ao sistema multilateral e intergovernamental constituído no século XX, no imediato pós-guerra.

Para contribuir com a adequada interpretação desses acontecimentos, este artigo aborda a relevância e discorre sobre consequências da formação do regime internacional centrado em atores não estatais em torno do DNS. Para isso, detalha de forma sintética as disputas sociopolíticas e econômicas entre atores estatais e não estatais, pontuando a forma pela qual os diferentes arranjos de governança do DNS relacionam-se com a economia política internacional em uma perspectiva histórica mais ampla.

A metodologia que guiou o desenvolvimento de tal análise envolveu o rastreamento histórico de processos políticos, análise documental e revisão da literatura relativa à análise de sistema-mundo e à evolução da arquitetura institucional da governança global da Internet. Os autores realizaram imersões no campo estudado que permitiram acesso aos documentos e pronunciamentos apresentados neste trabalho. O universo de eventos acompanhados presencialmente englobou: doze (12) reuniões da ICANN, realizadas entre 2014 e 2017; o Encontro NETmundial realizado em 2014, em São Paulo; e, de 2012 até o presente momento, tem-se acompanhado listas de correios eletrônicos de grupos de trabalho e formulações de políticas da comunidade da própria ICANN. A revisão de literatura,





por sua vez, debruçou-se sobre a noção de “ciclos sistêmicos de acumulação”, trabalhados por Giovanni Arrighi, e a noção de análise de “longa duração” do capitalismo, estruturada a partir de Fernand Braudel. O trabalho, nesses termos, toma como ponto de partida a constituição da ICANN em 1998, procurando relacionar tais eventos a elementos de constituição de novos mecanismos de governança global do sistema de Estados nacionais.

O texto divide-se em três grandes seções. A primeira seção explicará *em que consiste o DNS*, revisando a bibliografia e a documentação técnica que tratam do sistema e, também, documentação da própria ICANN (que indica os desenvolvimentos técnicos e as questões políticas que os circundam). Na segunda seção, empreende-se uma *retrospectiva da governança da Internet até o presente momento*, associando-a à própria história do capitalismo e, dele, com a história geral do mundo (BRAUDEL, 1987). Na terceira seção, então, aponta-se de que forma os desdobramentos da *transição da autoridade sobre o DNS podem relacionar-se com transformações na governança global em um sentido mais amplo*. Ao fim, o trabalho procura apontar os aspectos práticos e teóricos que merecem ser considerados na agenda de ensino e pesquisa do campo.

O sistema de nomes domínios da internet e as relações internacionais

O Sistema de Nomes Domínios (DNS, em inglês) foi desenvolvido para substituir a antiga tabela de endereços numéricos, armazenada em um arquivo (*hosts.txt*) que mapeava o conjunto de dispositivos computacionais conectados à rede da Agência de Projeto de Pesquisa Avançados (ARPANET, acrônimo em inglês), desde a década de 1970. O objetivo de vincular os endereços numéricos a nomes consistia em facilitar o uso da rede, especialmente pelo crescimento de dispositivos conectados a ela (KLENSIN, 2003,). Em vez de precisar saber que o endereço para determinado sítio é 196.164.1.1, bastaria o usuário indicar o endereço “exemplo.com.br”. A tabela armazenada pelo arquivo *hosts.txt* continha essa lista de correspondência para toda a rede. Quanto mais crescia a Internet, mais complexo e pesado ficava o arquivo, gerando um problema em escala. A solução encontrada para facilitar o acesso e a difusão do arquivo por meio da própria rede foi a estruturação de uma base de dados permanentemente disponível para consulta em um conjunto de nodos centrais.

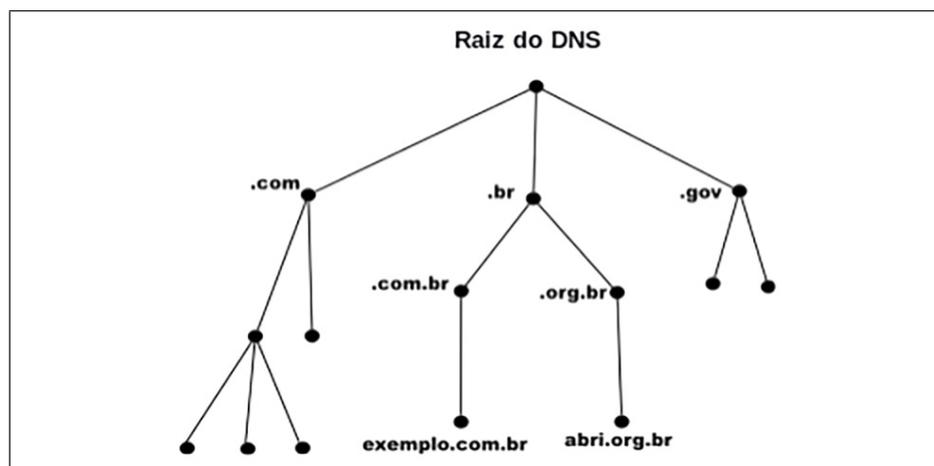




O DNS serve como um sistema de indexação hierárquico, cujo topo (o conjunto de nodos centrais do sistema) é a chamada “raiz”. O sistema subdivide-se em inúmeros domínios no topo (as palavras mais à direita de um determinado endereço da Internet), como, por exemplo, *o.com*, *o.br* e *o.net*. Cada um desses domínios é administrado por pessoas e entidades de diferentes naturezas. Os responsáveis por um determinado domínio (representado por um “nome de domínio”) podem criar subdomínios (ou nomes secundários, terciários e, assim, sucessivamente), sempre anotados à esquerda do nome inserido no nível anterior⁴. Tomemos como exemplo o *.org.br*, empregado pelo domínio da ABRI (*abri.org.br*). O nome *.org* encontra-se listado na base de dados referente ao *.br* e os nomes inseridos sob *.org.br* encontram-se na base de dados correspondente, aquela referente ao *.org.br*.

Segundo a lógica de funcionamento da Internet, não cabe à raiz armazenar as informações completas de endereçamento que são próprias de cada um desses domínios. Basta que ela divulgue a informação que leve à base de dados referente a um domínio de topo. Nessa base de dados do domínio de topo, constarão os endereços das bases de dados de domínios de hierarquia inferior (que podem indicar endereços de sítios web, de servidores de e-mail, de outras redes da Internet etc.) e assim por diante. Esse sistema procura simplificar o processo de tradução de nomes em números, fazendo com que um servidor DNS de nível superior tenha apenas que armazenar as direções dos servidores DNS de nível inferior que, quando consultados, por sua vez terão o trabalho de completar um determinado encaminhamento na Internet.

Figura 1. Organograma da hierarquia do DNS



Fonte: elaborado pelos autores.

4 Essa descrição dos diferentes níveis de nomes que estruturam o DNS foi retirada da RFC 1591/1994 (*Domain Name System Structure and Delegation*). A descrição encontra-se em IETF (1994).





A raiz do DNS encontra-se replicada em uma base de dados distribuída em treze computadores específicos espalhados pelo mundo, que são centrais para a organização da relação dos endereços numéricos com seus respectivos domínios. Esses treze computadores são os denominados “servidores-raiz”. Dez deles estão nos EUA, um na Suécia, um na Holanda e outro no Japão, mas a base de dados que eles armazenam (a “raiz”) está replicada em outros servidores pelo mundo. Dentre os treze, há um que é conhecido como o “servidor-autoridade”, responsável por distribuir o arquivo com o tabelamento de endereços correspondentes aos domínios de topo da Internet (o “arquivo-raiz”) aos demais doze servidores.

A ICANN (tratada em detalhes abaixo) retém para si a tarefa de gerar o arquivo-raiz e repassá-lo ao servidor-autoridade. A tarefa de manutenção e gestão do servidor-autoridade foi (em meados da década de 1990, como se verá a seguir) delegada pelo Departamento de Comércio dos EUA à empresa Network Solutions Inc. (sucetida pela VeriSign, Inc.), sediada no estado da Virgínia nos EUA. Seu conteúdo – além de distribuído aos outros servidores-raiz – é também replicado em outros inúmeros servidores, tendo em vista dar celeridade de respostas aos bilhões de usuários que fazem consultas ao DNS (CANABARRO, 2014a).

De um ponto de vista operacional e conceitualmente estrito, a governança da Internet envolve a gestão dos recursos críticos que fazem com que a Internet funcione como um espaço global unificado e não fragmentado (KLEINWÄTCHER, 2015). Isso engloba, basicamente, a execução das chamadas “funções IANA”⁵, que podem ser resumidas nos seguintes termos: a gestão centralizada da raiz do DNS; a coordenação da alocação e distribuição dos recursos de endereçamento empregados para a identificação de equipamentos individuais e de redes completas (Sistemas Autônomos) que compõem a grande rede (números IP, nomes de domínio e Números de Sistemas Autônomos); e a manutenção da base de dados contendo os parâmetros dos protocolos a serem observados na implementação de tecnologias Internet. As funções IANA envolvem, de forma bastante simplificada, a manutenção e a administração de repositórios centrais de informação consultados e empregados pelas diferentes partes que compõem a rede global na organização dos fluxos de dados de uma ponta à outra, garantindo o funcionamento uniforme da Internet.

5 O acrônimo “IANA” se remete à *Autoridade de Atribuição de Números da Internet*, em inglês, isto é, *Internet Assigned Numbers Authority* (IANA). Essa autoridade pode ser resumida conforme as funções de gestão centralizada da raiz do DNS, a coordenação da alocação e distribuição dos recursos de endereçamento empregados para a identificação de equipamentos individuais e de redes completas (Sistemas Autônomos) que compõem a grande rede (números IP, nomes de domínio e Números de Sistemas Autônomos) e a manutenção da base de dados contendo os parâmetros dos protocolos a serem empregados para a integração à Internet.





A governança da Internet pode ser percebida, porém, como algo que vai além da noção estreita, limitada à dimensão da coordenação e administração da raiz do DNS, definida por Wolfgang Kleinwächter (2015) como o microcosmo da Internet. Uma noção mais ampla, que envolve o tratamento de uma miríade de elementos no âmbito do complexo ecossistema da Internet – como questões relacionadas à privacidade, proteção de dados, regulamentação de telecomunicações, liberdade de expressão, responsabilização civil e criminal dos usuários, propriedade intelectual, acesso, entre outros – seria, por sua vez, o que o mesmo autor denomina de macrocosmo da governança da Internet.

Esse ecossistema complexo de governança da rede, seja ele na sua dimensão estreita ou ampla, é articulado por entidades técnicas e privadas que, sob diferentes jurisdições no planeta, possuem autoridade decorrente de suas responsabilidades sobre a arquitetura da Internet. Desenvolvimento de protocolos, padrões, alocações de endereços numéricos, operações de roteadores de pacotes de dados, entre outros, são atividades sob a responsabilidade de um ecossistema formado, sobretudo, por entidades técnicas e privadas.

A funcionalidade do DNS, ao longo do tempo, foi se modificando, em decorrência da privatização de sua gestão desde a década de 1990. Nomes domínios dotados de valor econômico, social, político e cultural passaram a conformar um mercado próprio, atraindo fluxos consideráveis de capital e habilitando uma nova arena de atuação para agentes financeiros. O simbolismo semântico desses identificadores tem gerado, constante e crescentemente, disputas acirradas em torno do seu uso.

O escopo da questão se ampliou entre 2012 e 2016, quando um programa de novos domínios de topo criado pela ICANN inseriu mais de mil novos nomes na raiz da Internet⁶, dentre eles, para citar alguns exemplos, nomes como *.hotel*, *.boston*, *.volvo*, *.hbo*. Alguns desses nomes foram alvos de contenciosos políticos, econômicos e culturais (alguns que se encontram, ainda hoje, sem solução): nomes referentes a regiões geográficas, como *.amazon* e *.patagonia*; capazes de identificar comunidades específicas, como *.gay*, e *.doctor*; e, ainda mais sensível, nomes atrelados a setores estruturantes da economia política internacional, como é o caso do *.bank*, do *.insurance* e do *.army*, entre outros.⁷ As implicações desse

6 A lista completa de nomes delegados até o fechamento desse texto encontra-se em ICANN (2018)

7 A ICANN abriu, até o presente momento, quatro (4) rodadas de inscrições de novos nomes domínios. Em 2000 foi “*New TLD Application Process Overview*” que inscreveram os nomes domínios: AERO, BIZ, COOP, INFO, MUSEUM, NAME e PRO (ICANN, 2000, s/p); em 2003 abriu-se a rodada para nomes domínios patrocinados





fenômeno reverberam sobre o próprio papel da ICANN enquanto mantenedora e coordenadora da raiz da Internet, bem como espaço de articulação e definição das políticas que organizam esse novo mercado. É sobre esse assunto que tratam as seções subsequentes.

A governança da internet na história geral do mundo

As subseções a seguir apresentam, em perspectiva histórica, o desenvolvimento institucional da governança da Internet, conectando as três fases destacadas pelos autores ao contexto político mais amplo dentro do qual se desenvolveram. As linhas que dividem cada uma dessas fases são fluidas, mas giram em torno, sobretudo, do processo de criação da ICANN ao fim da década de 1990 e do escândalo precipitado pelas revelações feitas por Edward Snowden em 2013.

A governança da Internet até o fim da década de 1990

A Internet desenvolveu-se como um experimento, a ARPANET, financiado principalmente pelo Departamento de Defesa dos EUA, coordenado por pesquisadores estadunidenses em parceria com suas redes profissionais de diversas partes do mundo (ABBATE, 1999). A coordenação dos recursos que fazem dela uma rede única e garantem o funcionamento uniforme de todas as suas porções ao redor do planeta envolve a “execução das funções IANA”. Tais funções foram desenvolvidas, desde a década de 1970 até o final da década de 1990, pelo núcleo duro de cientistas de universidades americanas envolvidas com o projeto central que deu origem à Internet global (MUELLER, 2002). A coordenação desses recursos ficou fora do alcance do conhecimento e do envolvimento público até recentemente

(Sponsored Top Level Domains), que consiste em nomes domínios que representam uma “comunidade” mais específica (ICANN, 2005, p. 1). Após a experiência de 2000 e 2003, abriu-se outro processo de inscrições de 2005 a 2007; e, por fim, em 2012, iniciou-se o quarto processo (que foi responsável pela explosão de nomes contidos na raiz do DNS). Todas essas iniciativas foram impulsionadas por agentes econômicos interessados em explorar o mercado que gira em torno dos identificadores alfanuméricos da Internet (historicamente concentrado nas mãos de algumas poucas entidades para além dos administradores de códigos de país). A quarta rodada da ICANN surgiu, porém, com barreiras de entrada altíssimas, sobretudo para o mundo em desenvolvimento: a mera candidatura a um nome pretendido custava, inicialmente, US\$ 285.000,00 (duzentos e oitenta e cinco mil dólares), isso sem considerar os valores inerentes a todo o processo de tramitação da candidatura. Disso resultou um panorama enormemente concentrado no Norte desenvolvido em detrimento do Sul global. Nesse sentido, ver Lacroix (2013).





(DENARDIS, 2014), quando a Internet se popularizou e seu uso se tornou, efetiva e normativamente, ubíquo e inexorável nas sociedades contemporâneas.

Em virtude do início da comercialização do acesso à Internet nos Estados Unidos e à popularização da rede, todo o arcabouço complexo de supervisão das diferentes porções do projeto que gerou a Internet foi concentrado sob a supervisão do Departamento de Comércio do país. Durante o governo Clinton, a Internet foi percebida pelos formuladores da grande estratégia dos Estados Unidos, em preparação para a virada do século XX/XXI – sobretudo por Ira Magaziner, conselheiro sênior da administração Clinton em matéria de Desenvolvimento de Políticas na Casa Branca e supervisor das políticas de comercialização da Internet.

No 54º Encontro da ICANN, em Dublin, no ano de 2015, Magaziner faz referência àquele período:

[A] Internet oferecia a promessa de estimular a economia global de uma forma que nada fizera e, além disso, nós [do governo Clinton] também identificamos a sequência do genoma humano e o impacto que isso poderia ter na biotecnologia e, também, nas energias renováveis, como as três grandes áreas tecnológicas. Mas a Internet, nós sentíamos que estava vindo primeiro. E que se nós colocássemos em pé uma série de processos que a tornassem ‘amigável’ com o mercado, para a Internet se desenvolver, para as pessoas investirem e um conjunto de acordos globais que a tornassem amigáveis, para a Internet decolar como meio comercial, nós sentimos que podíamos realmente ajudar a Internet a agitar a economia. (MAGAZINER, 2015, p. 5)

Em termos mais amplos, a década de 1990 foi o momento, segundo Silver e Arrighi (2012), da *belle époque* da hegemonia americana, o momento de bonança que antecede a crise que, no caso, foi a crise financeira do Leste Asiático, em 1997, reverberando inclusive na formação da bolha financeira que ficou conhecida como a “bolha ‘.com’” (TERABIT, 2014, p. 25). Esse momento do final do século XX consubstancia as consequências da expansão financeira percebida na década de 1970.

A preocupação de Ira Magaziner de “estimular a economia global”, ao ser posta em perspectiva histórica, insere-se na própria reorganização do capitalismo (HARVEY, 2004), cujo regime de propriedade intelectual assume papel fundamental enquanto mecanismo de desapropriação privada de recursos sociais comuns preexistentes. É sobre esse fenômeno que se assenta a intensificação da comercialização do simbolismo semântico dos nomes domínios, que enseja o conflito, no âmbito da ICANN, sobre a “propriedade” desses recursos. Conflito





que vai desaguar, mais recentemente, nas disputas entre corporações e Estados, sobre nomes domínios como *.amazon*, *.guangzhou*, *.shenzen*, *.indians*, entre outros⁸.

Assim, “as três grandes áreas de tecnologia”, referidas por Magaziner (2015) – genoma humano, energia renovável e Internet –, sinalizam, em certa medida, os novos campos mercantilizados pela reorganização do sistema-mundo capitalista. O momento, cabe sinalar, já é de ruptura com o “keynesianismo militar global do governo norte-americano” (ARRIGHI, 2009, p. 316) que estruturou o modelo de desenvolvimento do século XX pela produção e consumo em massa e consolidação de um neoliberalismo orientado pelas finanças.

A reorientação do capital às “três grandes áreas de tecnologia” nada mais é do que a busca do capital, mais uma vez na sua história, pela manutenção da sua “liberdade de escolha” (ARRIGHI, 2009, p. 5) para acumulação. A história do capitalismo, para Braudel (1983, p. 433), mostra que a característica essencial do capitalismo é a “flexibilidade ilimitada, sua capacidade de mudança e *adaptação*”⁹. Em outras palavras, com a redução da expectativa do capital com sua própria liberdade de escolhas de acumulação no modelo de produção e consumo de massas do século XX, o capital buscou a expansão financeira até a oportunização de investimento em outro modelo de desenvolvimento que, a princípio, tem na Internet sua base material de organização.

Por isso, a orientação liberalizante das políticas de Ronald Reagan e Bill Clinton, bem documentada por Strange (1997), para Arrighi (2009, p. 309), não parece ser uma “tendência ‘revolucionária’” do capital, mas, sim, a continuidade da tendência de longa duração que tem, dentre suas implicações, a “formação de blocos cada vez mais poderosos de organizações governamentais e empresariais como principais agentes da acumulação de capital em escala mundial”. Foi justamente o que ocorreu em 1998, quando atribuiu-se a uma organização privada sem fins lucrativos – ICANN – o papel outrora relegado à comunidade de pesquisadores envolvida com a Internet.

Essa organização privada, sediada sob as leis do estado da Califórnia, orientada ao mercado, sem a preponderância de atores governamentais *vis-à-vis*

8 A disputa sobre esses nomes domínios, no âmbito dos trabalhos da ICANN, inicia em 2013, quando o Comitê Consultivo Governamental (GAC, em inglês) da ICANN recomenda à direção da organização a negação dos registros dos referidos nomes, solicitados pela Amazon Inc.; Guangzhou YU Wei Information Technology Co. Ver decisão em (ICANN, 2013a). O caso do *.amazon* assumiu notoriedade nos foros da ICANN pela extensão da resolução da disputa entre a corporação, amparada por congressistas estadunidenses, contra os interesses do governo brasileiro, ver em ICANN (2014a), e peruano, ver em ICANN (2014b).

9 Texto original: “*its unlimited flexibility, its capacity for change and adaptation*”.





atores não governamentais, por força de um contrato firmado com o governo estadunidense, passou a servir como o ponto focal para a governança do que viria a ser um recurso de interesse público global. Assim, além da responsabilidade de execução das funções IANA, a ICANN passou a servir de fórum de definição de políticas relacionadas aos recursos críticos para o funcionamento da Internet (CANABARRO; BORNE, 2015).

Na seção seguinte, será apresentada a evolução das disputas políticas internacionais em torno da ICANN. Essas disputas, relacionadas ao seu papel técnico de coordenação e execução das funções IANA, expressam a conformação de uma possível transformação nos mecanismos de governança global, própria da oportunidade de ascensão de uma nova hegemonia, do novo ciclo de acumulação sistêmico, no século XXI.

A governança da Internet a partir da criação da ICANN

A criação da ICANN integra a estratégia do governo estadunidense de atribuir aos agentes econômicos nacionais o protagonismo na governança global dos recursos críticos ao funcionamento da Internet (DIREITO, 2010; LUCERO, 2010; CANABARRO, 2014a). Inserida em um contexto de massificação do uso da Internet, a constituição da ICANN surge como alternativa de resolução ao acirramento de conflitos domésticos nos Estados Unidos sobre a autoridade dos recursos críticos da rede.

A resolução doméstica estadunidense, conseqüentemente, desconsiderou em grande medida os questionamentos de outros Estados acerca o monopólio norte-americano sobre a raiz da Internet. Como consequência, em virtude de sua proximidade, no tempo, com a realização da CMSI, entre 2003 e 2005, a questão da governança sobre a raiz da Internet passou a integrar a agenda mais abrangente relativa à Sociedade da Informação no âmbito da ONU. A síntese, em parte, das duas fases da Cúpula, foi o assentamento das bases para o desenvolvimento de um regime internacional em sua interface com a difusão das Tecnologias da Informação e da Comunicação. Como será descrito nessa seção, os Estados Unidos contaram com expressiva vantagem estrutural na definição da agenda da governança da Internet, decorrente do monopólio da autoridade sobre a raiz da Internet, bem como da localização dela sob sua jurisdição.

A CMSI de 2003 consistiu, basicamente, em uma arena para delimitação da abrangência de quais temas – a administração dos recursos centrais da rede;





política pública vinculada ao acesso e liberdade de expressão; comércio eletrônico; segurança cibernética, entre outros – seriam, ou não, objeto de política internacional no que se convencionou delimitar como “Sociedade da Informação”. O elemento que perpassava todos esses temas era o impasse sobre o modelo da organização internacional e, portanto, de autoridade responsável sobre tal conjunto de questões, sobretudo no que diz respeito à governança da Internet. Assim, o questionamento do papel da ICANN era a variável constante ao longo de toda cúpula, mesmo que a agenda da Cúpula não se limitasse à IANA (KLEINWÄTCHER, 2007).

Os Estados Unidos, com aliados europeus, advogaram pelo protagonismo do setor privado na formação do regime internacional em torno das questões relacionadas à Internet. Em contraponto, a China e o G-77 advogaram a formação de uma autoridade intergovernamental para tratar do assunto. A CMSI, em 2003, deliberou sobre a formação de um Grupo de Trabalho sobre Governança da Internet (GTGI). A função do GTGI era definir, em um relatório, (i) o escopo de temas da noção de “governança da Internet”; (ii) as questões relevantes para políticas públicas dentro dessa definição; e (iii) um entendimento comum sobre as diferentes responsabilidades dos diferentes setores (GTGI, 2005, p. 3).

O relatório, dentre outras questões, apresentou três modelos – sendo a ICANN a organização base de cada modelo – para orientar um concerto entre os países e demais setores na construção de uma organização internacional encarregada da gestão dos recursos alfanuméricos da rede e outras políticas públicas para Internet. Às vésperas do CMSI em Túnis, em 2005, o governo estadunidense emitiu, via sua Agência Nacional de Telecomunicações e Informação (NTIA, em inglês), uma nota de posicionamento, apontando que não abandonaria o seu papel de supervisão do funcionamento da ICANN como garantia da estabilidade e segurança do funcionamento da Internet (NTIA, 2005).

A fase de 2005, da Cúpula, acabou por reconhecer a não necessidade de envolvimento de governos nacionais com as questões técnicas e operacionais do dia a dia da gestão da Internet (Agenda de Túnis, parágrafo 69) (ITU, 2005, p. 10). Preponderou, portanto, a visão segundo a qual a coordenação dos recursos críticos deveria ocorrer sem a participação direta dos Estados. A posição unilateral dos Estados Unidos relativamente à IANA foi mantida sob a justificativa de que uma mudança poderia acarretar interrupções, instabilidades e até mesmo a fragmentação da Internet global.

A discussão sobre a autoridade na governança da Internet seria reinserida na agenda da política internacional na realização da Conferência Mundial sobre





Telecomunicações Internacionais (CMTI), em 2012, em Dubai, para atualização das Regulamentações das Telecomunicações Internacionais (RTI) que possuíam mais de 25 anos de existência, portanto, e sequer faziam qualquer referência à Internet. O evento não foi distensionado, com o agravante de vazamento para o público de propostas – conhecidos como *WCITLeaks* para o público em geral, fora das salas de trabalho em Dubai, de atualizações das RTI controversas – relacionadas ao recrudescimento de mecanismos de controle de conteúdo para fins de proteção de direitos de propriedade intelectual em detrimento do livre acesso ao conhecimento e para fins de garantia da segurança pública e da segurança internacional. E, ainda, ao favorecimento dado a modelos de negócio do setor das telecomunicações tradicionais (rádio, televisão, telefonia, etc.) em detrimento dos modelos de negócio que fizeram a Internet prosperar.

As RTI foram atualizadas sem fazer menção à governança da Internet. Entretanto, no plenário para votação das regulamentações, a delegação estadunidense declarou-se impedida de aprovar o texto, em reação à proposição da delegação iraniana em aprovar um anexo não vinculante que destacava a importância das UIT continuarem discutindo a governança da Internet. Ainda no plenário, Canadá, Polônia, Holanda, Dinamarca, Kenya, Nova Zelândia, Costa Rica e República Tcheca fizeram semelhante manifestação à americana. Ao fim e ao cabo, 89 países assinaram o texto e 55 países não assinaram (CANABARRO, 2014b; DOURADO, 2012).

Contudo, o que, definitivamente, disparou o processo conhecido como transição IANA, desvinculando a operação da ICANN do contrato de serviço com o Departamento de Comércio dos Estados Unidos, foram as revelações, pelo analista de sistemas da Agência Nacional de Segurança (NSA, em inglês) dos EUA, Edward Snowden, em 2013, a jornalistas do *The Guardian* e *Washington Post*¹⁰, dos mecanismos e infraestrutura de espionagem perpetrados pela NSA em aliança com, ao menos, outros quatro países – Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e Canadá. Brasil e Alemanha protagonizaram, a partir desse episódio, reação imediata aos escândalos no âmbito das Nações Unidas, solicitando ao Alto Comissariado das Nações Unidas dos Direitos Humanos que recomendasse princípios aos Estados membros sobre a “proteção do direito à privacidade em casos de vigilância das comunicações doméstica e extraterritorial” (NAÇÕES UNIDAS, 2013, p. 3), aprovados pelo Comissariado em novembro de 2014 (UNMULTIMEDIA, 2014).

10 Ver o *The Guardian* (2013) e *Washington Post* (2013).





3.3 O Escândalo Snowden e os prospectos de transformação da governança global da Internet

A reação às espionagens estadunidenses, protagonizadas por Brasil e Alemanha, foi o movimento político internacional que convergiu o debate amplo sobre governança da Internet com o questionamento da autoridade unilateral dos EUA sobre as funções IANA. Após a presidenta da República Federativa do Brasil, Dilma Vana Rousseff, cancelar a visita de chefe de Estado agendada aos EUA, e, em seu discurso na 68^a Assembleia Geral das Nações Unidas, repudiar a “rede global de espionagem eletrônica” (BRASIL, 2013a, s/p), propondo cinco princípios que deveriam orientar a constituição de um “marco civil multilateral”, o Chefe-Executivo da ICANN, Fadi Chehadé, reuniu-se com Rousseff para transmitir a ela o reconhecimento do protagonismo que o Brasil assumiu na definição de agenda da governança global da Internet, em nome das demais organizações técnicas. Nessa reunião, propôs, ainda, a realização do encontro que ficou conhecido como Encontro Multissetorial Global sobre o Futuro da Governança da Internet – NETmundial (BRASIL, 2013b).

A visita ocorreu logo após a emissão da “Declaração de Montevideo sobre o Futuro da Cooperação da Internet”, no dia 7 de outubro de 2013, por um conjunto de organizações técnicas, que integram o macrocosmo do ecossistema da Internet. Nessa declaração, os porta-vozes das referidas organizações “advertem contra a fragmentação da Internet no nível nacional” possível pela “fragilização da confiança e segurança (...) devido às recentes revelações de monitoramento e vigilância pervasiva”. Em vista disso, conclamaram para a aceleração da “globalização da ICANN e das funções IANA” (ICANN, 2013).

O Encontro NETmundial ocorreu entre os dias 23 e 24 de abril de 2014, em São Paulo. Na agenda de trabalho, duas questões foram abordadas: a definição de princípios mundiais comuns para a condução da governança global da Internet e a criação de um roteiro para a evolução do ecossistema de governança da rede mundial. O documento (juridicamente não vinculante) resultante do evento contém provisões, entre outras coisas, relativas à democratização da governança da Internet pelo reconhecimento da natureza global da rede e da necessidade de desvinculação das funções IANA da supervisão unilateral dos Estados Unidos em prol da comunidade global.

Importante destacar que, dez dias antes do evento, o Departamento de Comércio dos Estados Unidos divulgou sua intenção de não renovar o vínculo





contratual mantido com a ICANN, estabelecendo o prazo do vínculo vigente, o ano de 2015, que foi prorrogado para 2016; para transferir seu papel de supervisor à “comunidade multissetorial da governança da Internet” (NTIA, 2014). Os EUA impuseram quatro condições a serem cumpridas para a não renovação do contrato: (a) a manutenção da ICANN como uma organização multissetorial (ou seja, capaz de acomodar atores governamentais e não governamentais “em pé de igualdade” na definição de políticas para a governança da Internet); (b) a necessidade de preservação da segurança, estabilidade e funcionalidade do DNS; (c) o atendimento das expectativas dos usuários/clientes das funções IANA; e (d) a manutenção da Internet como uma rede aberta. O documento foi, ainda, taxativo ao dizer que a “NTIA não aceitará propostas que substituam o papel da NTIA por uma solução liderada por governos ou uma organização intergovernamental” (SIC)¹¹ (NTIA, 2014). Em síntese, antecipando qualquer movimentação de outros atores para definir o futuro da governança da raiz da Internet, o governo estadunidense definiu, assim como nas prévias da CMSI em 2005, limites a serem estritamente observados para a reformatação da governança da Internet.

Pelas condições estadunidenses, as ICANN eram alçadas, de uma corporação privada, conforme apontado anteriormente, à condição de “organização internacional” capaz de servir como arena política para equacionar os interesses e coordenar a ação coletiva em torno da gestão dos recursos críticos da Internet global. Além disso, e principalmente, as já referidas condições proscreveram a possibilidade de transformação do regime centrado no setor privado em um regime constituído em torno de arranjos intergovernamentais. Com base nessas premissas, a própria chamada “comunidade da ICANN”¹² desenvolveu, de 2014 a 2016, o plano de transição submetido ao Departamento de Comércio dos EUA para a avaliação do atendimento às condicionalidades; e, por fim, ao Congresso dos Estados Unidos, para aprovação ou rejeição da ação executiva da Presidência dos EUA, de descontinuar o vínculo contratual.

De 2014 a 2016, o plano de transição foi desenvolvido no âmbito das atividades da ICANN, em um processo questionável em termos de amplitude e diversidade de participação, com sobrepeso de representantes de empresas de tecnologia; escritórios de propriedade intelectual; e registrantes de nomes domínios dos

11 Versão original: “*NTIA will not accept a proposal that replaces the NTIA role with a government-led or an inter-governmental organization solution*”.

12 Cujo público dominante são representantes estadunidenses de empresas de tecnologias; escritórios de propriedade intelectual; e registrantes de nomes domínios. Ver em CIS (2015).





Estados Unidos¹³. A previsão inicial de encerramento das atividades de confecção do plano para setembro de 2015 foi adiada por doze meses.

Em síntese, a possível transformação nos mecanismos de governança global encontra na conclusão da privatização das funções IANA a sua primeira experiência, com a consolidação da ICANN enquanto um regime internacional privado. Grande parte dos desafios referentes às interfaces e sobreposições entre os componentes públicos e privados desse novo regime reside no fato da ICANN buscar constituir, agora, uma espécie de assembleia política deliberativa. Esse processo só deverá ser efetivamente finalizado na virada de 2018 para 2019. Todavia, a corporação, pela sua sede, está submetida à jurisdição da Califórnia. Seu arcabouço legal é baseado à luz da legislação californiana.

Persiste, portanto, a problemática acerca da necessidade de subordinação de Estados soberanos à jurisdição interna dos Estados Unidos para poderem participar do arcabouço institucional resultante da transição. Independentemente de outras questões adicionais que formam o mosaico complexo de controvérsias inerentes à governança da Internet, a quantidade de informações trazidas até aqui é o suficiente para que se possa apontar as principais questões que se abrem a partir da transição IANA para o estudo da governança global em um sentido mais amplo na contemporaneidade.

O significado da transição iana para o estudo da governança global

A alteração no modelo de governabilidade pode não ser, necessariamente, um processo consciente de todas as forças envolvidas; apenas de parte delas. Seja pelo interesse em modificar o *statu quo* no nível sistêmico ou pela resistência a essa modificação, há determinados agentes que são capazes de identificar nitidamente as oportunidades históricas que se abrem para o alcance de um ou outro desses objetivos.

Por exemplo, no início dos trabalhos para o plano de transição, em junho de 2015, Chehadé salientou o caráter sem precedentes da arquitetura institucional da ICANN em um contexto de crescente tensão entre componentes internacionais e transnacionais de governabilidade:

13 Ver em CIS (2015).





A experiência da ICANN é única, não há nada parecido no planeta. Digam-me qual outra organização privada possui 115 governos assessorando-a? Não existe. Nós temos um modelo institucional bastante único (...) A Internet é transnacional, ela não é internacional. Grande diferença. Coisas internacionais (sic) são resolvidas por nações, mas você sabe a qual país pertence um número IP? Você não sabe. A Internet é desenhada para ser transnacional, portanto ela *desafia o modelo legal 'vestfaliano' que existe atualmente*. Agora, queremos criar uma guerra entre o modelo internacional e o modelo transnacional? A resposta é 'não', porque você não ganharia essa guerra. Todo mundo perderia. O desafio que a ICANN oferece ao mundo – e é um lindo desafio – é de estabelecer um modelo onde *as pessoas internacionais (sic) – vão e vejam o GAC trabalhar é notável – podem se encontrar com outras pessoas, que acreditam que os governos deveriam ser fechados (sic) – [riso] – as vezes, esse é outro extremo, mas nós trabalhamos juntos e nós descobrimos como casar os dois poderes [o modelo internacional e o transnacional] e isso nós chamamos de modelo multissetorial*. Difícil mas impressionante (CHEHADÉ, 2015, 01'02''32 – 01'04''52, grifo dos autores)¹⁴.

O pronunciamento do ex-CEO da ICANN, Fadi Chehadé, sinaliza a consciência das transformações potenciais que podem decorrer da transição da IANA, inclusive a própria necessidade de se conciliar a articulação das noções de multilateralismo e multissetorialismo, não as tratando como categorias necessariamente estanques. Em suma, o que se pleiteia, inclusive para outros âmbitos além da governança dos números e nomes da rede, é a mudança nas noções de legitimidade e autoridade, bem como no ponto de equilíbrio dos centros decisórios que determinam o rumo da governança global.

A consolidação desse formato específico de autoridade privada – expresso como uma das concepções de multissetorialismo – depende, ao menos no âmbito da governança da Internet, da forma como a ICANN, enquanto “organização privada internacional”, será capaz de lidar com os dilemas que emergirem a partir

14 Versão transcrita no idioma original: “*The ICANN experience is unique, there is nothing like it on the planet. Tell me which other private organization has 115 governments advising it? Does not exist. We have a very unique institutional model (...) The Internet is transnational, it is not international. Big difference. International things (sic) are solved by nations, but do you know to which country an IP number belongs? You do not. The Internet is designed to be transnational, so it defies the legal 'westphalian' model that exists today. Now, do we want to create a war between the international model and the transnational model? The answer is 'no' because you could not win this war. Everyone would lose The challenge that ICANN offers the world – and it is a beautiful challenge – is to establish a model where international people (sic) – go and see the GAC work is remarkable – they can meet other people, who believe that Governments should be closed (sic) – [laughter] – this is another extreme, but we worked together and we figured out how to marry the two powers [the international and the transnational model] and this we call a multistakeholder model. Difficult but impressive*”





da sua agenda político-econômica e com o desafio de coordenar a ação coletiva em torno da Internet no plano global. O acompanhamento dessa discussão, nos marcos das relações internacionais, já sinaliza uma possível continuidade reflexiva acerca do tema no que tange à dinâmica capital-Estado na atualidade. Dessa dinâmica, ramifica-se outra orientação reflexiva sobre a própria agenda político-econômica relacionada ao Programa de Novos Nomes Domínios Genéricos¹⁵ da ICANN, que tem movimentado um mercado de, aproximadamente, 4 bilhões de dólares anuais¹⁶. Com seus contornos programáticos delimitados inteiramente dentro do regime privado da ICANN, com esmagador protagonismo de atores econômicos dos Estados Unidos, a geração de novas estruturas e novas dinâmicas capazes de influenciar a economia internacional impõe o acompanhamento sistemático de suas relações com outros setores da economia, como as finanças internacionais.

Retornemos ao pronunciamento de Ira Magaziner (2015) sobre a constituição da ICANN pelo governo estadunidense. Ele manifesta, nesse pronunciamento, a consciência de alguns agentes políticos e econômicos sobre as dimensões das transformações do momento vivido em meados da década de 1990. Ademais, demonstra a consciência das implicações dessas transformações para oportunizar o reposicionamento da hegemonia no sistema-mundo diante do prelúdio da decadência do “século americano” (SILVER; ARRIGHI, 2012, p. 78).

A materialidade da oportunidade dessas transformações foi demonstrada justamente no fim da bonança da década de 1990, no centro hegemônico. A crise financeira do final dessa década representa, segundo a análise de longa duração do capitalismo, o anúncio da “crise terminal da hegemonia mundial” (SILVER; ARRIGHI, 2012, p. 80). O ano de 2008, nesse sentido, marcado por uma crise que reverberou por todo o planeta (SILVER; ARRIGHI, 2012; MANYIKA et. al, 2016), seria, quiçá, a manifestação da “crise terminal”, momento análogo, para Silver e Arrighi (2012, p. 82), da financeirização do ciclo estadunidense à financeirização do ciclo genovês, em 1560; ao ciclo holandês, em 1740; e ao ciclo britânico, de 1873. A retomada da expansão material da produção e do comércio ocorre, se a tendência de longa duração se mantiver, quando uma *adaptação* da composição Estado-capital estabelecer as condições de direcionamento da expansão financeira para expansão material.

15 Para um histórico sobre o Programa de Novos Nomes Domínios Genéricos da ICANN, ver em ICANN (2018).

16 Relatório da CIRA Internet Factbooks 2016. Ver em CIRA (2016).





Há que se repisar que o processo de *adaptação* do capital, para cada período histórico, envolve momentos identificados por Arrighi (2009) como momentos de transição entre os ciclos sistêmicos de acumulação do capitalismo. A transição costuma ser caracterizada por um contexto de aparente caos sistêmico, decorrente das situações de crise – sinalizando o limite de determinado modelo de desenvolvimento do capitalismo em sustentar suas próprias contradições – que tem como consequência o acirramento da disputa entre os Estados e entre os agentes econômicos pela construção de outra ordem hegemônica sobre o sistema-mundo. Nesse contexto, a noção de hegemonia gramsciana transposta para as relações internacionais, segundo Robert Cox (2002), considera a capacidade das classes dominantes em projetarem, doméstica e internacionalmente, suas noções de ordem mundial. A construção da dominação depende, justamente, da configuração da *adaptação* do capital frente aos limites do ciclo de acumulação anterior, demandando uma reorganização da base material e da base de ideias do novo ciclo a ser constituído. Para legitimá-lo, os agentes político-econômicos formam mecanismos de governabilidade política para legitimar a divisão internacional do trabalho.

Esse conjunto de coisas permite analisar o fato do EUA terem postergado a privatização plena da execução das funções IANA por, aproximadamente, 13 anos – desde a realização do CMSI em 2003 até a conclusão do processo em 2016. Em suma, essa postergação, no cenário de transição de um ciclo para outro, representa um momento, um possível interregno de não hegemonia, em que a antiga hegemonia está em derrocada e a nova ainda não se conformou (COX, 1981). Isso não quer dizer que esse interregno tenha cessado, com a conclusão da privatização. Em certa medida, é nesses termos que a discussão do próprio Congresso dos Estados Unidos, no dia 30 de setembro de 2016, reflete a percepção do contexto de transição. No momento crucial de autorizar, ou não, o Poder Executivo em avançar com a transição, senadores estadunidenses justificavam sua oposição ao plano de transição pelo receio da perda do prestígio e poder no cenário internacional, algo que poderia “fortalecer o papel de regimes autoritários na governança da Internet” (US SENATE, 2016). Em termos gramscianos, como já é sabido, o Estado nas relações internacionais é palco das disputas domésticas por blocos de agentes e instrumento de projeção da noção de ordem mundial do bloco dominante (COX, 1981)¹⁷.

17 Já em 2018, a persistência dos republicanos do país em reverter a transição IANA voltou à pauta política. Nesse sentido, ver em Político (2018).





Para a emergente hegemonia se consolidar, seja ela qual for, sua forma de autoridade deve ser legitimada, entre outras coisas, por meio de mecanismos de governabilidade. É sobre essa dimensão da disputa hegemônica que se deve analisar a arquitetura institucional e a prática multissetorial da ICANN.

Calcadas em noções normativas imprecisas de multissetorialismo (KOVACS, 2013; MALCOLM, 2015) a arquitetura institucional e a prática da ICANN carregam, em determinados grupos econômicos e políticos, uma conotação de antagonismo à noção do multilateralismo estruturante das relações internacionais no século XX (multilateralismo, entendido equivocadamente como sinônimo absoluto de intergovernamentalismo). Aliás, multilateralismo e multissetorialismo têm sido tratados como antônimos não apenas na ICANN, mas no campo da governança da Internet como um todo (MUELLER, 2010; MUELLER, 2017).

O antagonismo decorre de uma narrativa que trata processos governamentais e intergovernamentais como intrinsecamente morosos e não necessariamente democráticos; e processos multissetoriais, como a materialização da “governança sem governo”, eficientemente desenvolvida pelo setor privado e pelo terceiro setor, propalados como horizonte normativo da governança político-social no receituário neoliberal que é próprio da virada do século XX para o XXI. Assim, o multilateralismo, institucionalizado no arranjo intergovernamental da Organização das Nações Unidas durante o século XX, seria produto da criação e do desenvolvimento de mecanismos de governabilidade do ciclo sistêmico passado, o “modelo legal ‘vestfaliano’” referido por Chehadé (2015), formado a partir de rupturas e continuidades de ciclos anteriores do capitalismo. A ICANN, desde sua criação até o presente momento, conteria, então, papel embrionário similar para o emergente ciclo de acumulação do século XXI e seu amadurecimento institucional de natureza multissetorial antagonizaria com o mecanismo passado, o intergovernamentalismo.

Como já tivemos oportunidade de dizer em outro lugar, porém, nos debates relativos ao tema da governança em geral, é bastante comum que se desconsiderem as diferenças ontológicas entre multilateralismo e multissetorialismo, como se verá na seção final desse texto. Isso decorre da confusão entre, por um lado, o processo de governança em si (o processo de orientação e delimitação dos rumos e objetivos a serem perseguidos por determinado arranjo social); e, por outro, as diversas modalidades de agentes a quem se pode atribuir a responsabilidade pela consecução daqueles objetivos (dentre eles – mas não apenas –, o Estado e suas estruturas executivas no âmbito doméstico, bem como organizações





intergovernamentais no âmbito internacional, assim como arranjos de composição variável contendo atores estatais e não estatais) (CANABARRO, 2014a).

Conclusões

Tomando emprestadas as palavras de Beverly Silver e Giovanni Arrighi (2012, p. 78), “[c]omo podemos dar sentido a esta frenética alteração de percepções sobre a era da história do mundo em que estamos entrando?”. A resposta pode ser por meio da comparação do presente com períodos passados; o que significa que, para o entendimento acerca das implicações da transição IANA, não podemos desvinculá-las do contexto que em estão inseridas: o momento de reorganização do sistema-mundo capitalista. Conforme delimitado no escopo deste trabalho, focamos a análise, dentre o conjunto de fenômenos evolutivos, recorrentes e anômalos tratados nos trabalhos de Silver e Arrighi (2012), dos mecanismos de legitimação que se relacionam com a constituição de autoridades sobre a governabilidade do sistema de Estados. A transição da IANA toca diretamente nesse assunto, sobretudo pela implicação política potencial de revisão do sistema multilateral em preferência de um sistema *multissetorial* (entendido como sucedâneo ao intergovernamentalismo como expressão do primeiro).

A crise financeira de 2008, assim como suas análogas de ciclos sistêmicos passados, é outro momento, agravante, de queda da expectativa do capital com sua própria liberdade de acumulação, como Braudel (1983) havia considerado no passado. A realização de novos programas de inscrições de novos nomes domínios, especialmente a quarta rodada, de 2012, indica a escolha de parte do capital em investimentos para acumulação. Com a alocação de investimentos sobre esses recursos, os domínios, advém também a revisão dos mecanismos de governabilidade que, no caso, encontra-se no embate entre multilateralismo, tratado enquanto sinônimo de processo governamental e intergovernamental, e *multissetorialismo*, enquanto “governança sem governo”.

Por isso, é preciso que se diga que multilateralismo não é necessariamente um sinônimo de intergovernamentalismo. A despeito do tratamento de multilateralismo como sinônimo de intergovernamentalismo ser prática corrente nas relações internacionais e na diplomacia, é preciso que se diga que multilateralismo e intergovernamentalismo operam em planos ontológicos distintos. O primeiro refere-se a uma noção abstrata da natureza da participação na vida política





internacional (com um nível decrescente de pluralidade quando se consideram a noção de multilateralismo, bilateralismo e unilateralismo). O segundo, a uma noção operacional relacionada à natureza dos agentes capazes de participar da vida política internacional institucionalizada. É possível, nesse sentido, que arranjos multilaterais e bilaterais sejam operacionalizados pela via do intergovernamentalismo. Esses mesmos arranjos podem ser operacionalizados multissetorialmente (quando estão aptos a participar do processo atores outros que não apenas representantes governamentais¹⁸ – e.g.: como no caso da Organização Internacional do Trabalho, de certas comissões do Conselho Econômico e Social da ONU e de inúmeras reuniões de cúpula e fóruns internacionais, como no caso da própria CMSI). Para colocar cada coisa em seu devido lugar, práticas intergovernamentais são conceitualmente unissetoriais; assim como arranjos bilaterais e multilaterais, e até mesmo unilaterais, podem eventualmente envolver – em seus processos – maior ou menor participação multissetorial.

O tratamento de multilateralismo e multissetorialismo como intrinsecamente inconciliáveis, sendo o multilateralismo como indesejável para a governança da Internet, pode ser considerado como uma forma narrativa datada: a narrativa construída para justificar, a partir da década de 1980, a contenção da ação do Estado em arranjos públicos de governança, dentro dos quais se pretende atribuir maior relevância a agentes do setor privado na definição e execução de políticas públicas. O multissetorialismo, por envolver uma pluralidade mais vasta de atores sociais em arranjos horizontalizados, seria – nesse caso – o parâmetro de boa governança contemporânea para a substituição da governança, necessariamente apresentada como menos participativa e transparente, centrada na figura do aparato estatal em um sentido weberiano. Isso opera em desconsideração à realidade complexa em que, entre os dois extremos que geralmente dividem o debate público a respeito da Internet, há um ponto intermediário possível que envolve multilateralismo e multissetorialismo como passíveis de coexistência, oferecendo uma alternativa de democratização da política internacional por meio da abertura à participação nos processos de formulação e tomada de decisão. O avanço da investigação a respeito desse equilíbrio é uma das principais avenidas que se abrem para o estudo das relações internacionais em uma era digital.

18 Denardis e Raymond (2013) explicam que são variáveis a serem consideradas, no estudo do multissetorialismo, a “natureza dos atores” envolvidos e as “relações de poder”, mais ou menos verticalizadas, existentes entre eles.





Referências

- ABBATE, J. *Inventing the Internet*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1999.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009;
- BRASIL. “Brasil vai sediar encontro mundial sobre governança da Internet em 2014”. *Portal Brasil*. 09 outubro 2013b. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/governo/2013/10/brasil-vai-sediar-encontro-mundial-sobre-governanca-da-Internet-em-2014> > . Acesso em: 18 jun 2017;
- BRASIL. “Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas – Nova Iorque/EUA”. 2013a. Página Inicial > Discursos > Discursos da Presidenta. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua> > . Acessado em: 26 abril 2018.
- BRAUDEL, Fernand. *A dinâmica do capitalismo*. Editora Rocco. Rio de Janeiro; 1987.
- _____. *The Wheels of Commerce. Civilization and Capitalism 15th-18th Century*. Volume II. 1983. Book Club Association London.
- CANABARRO, Diego R. O longo 2014 da governança da Internet – um balanço do 9º IGF. *poliTICS*, nº 19. Dezembro/2014b. Instituto Nupef. Rio de Janeiro.
- CANABARRO, Diego R., BORNE, Thiago. *Internet Governance in a Post-Snowden Brazil*. 56th ISA Annual Conference. February 18th-21st, 2015 – New Orleans, USA.
- CANABARRO, Diego Rafael. *Governança Global da Internet: tecnologia, poder e desenvolvimento*. Volume 1 e 2. UFRGS. Porto Alegre. 2014a.
- CHEHADÉ, Fadi. Newcomer Welcome Section. *ICANN53 – Buenos Aires*. 21 de Junho de 2015. Liberator C. Buenos Aires. Disponível em: < <https://icann.adobeconnect.com/p820ep382gc/?launcher=false&fcsContent=true&pbMode=normal> > . Acesso em: 27 Set. 2016;
- COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millenium: Journal of International Relations*. Vol 10. 204-254.1981.
- _____. Gramsci, Hegemony and International Relations : An Essay in Method. *Millennium: Journal of International Studies*. Vol 12. Issue 2. pp. 49-66. 2002.
- CIRA. *The Domain Name Industry*. Cira Internet Factbook 2016. Disponível em: < <https://cira.ca/factbook/domain-industry-data-and-canadian-Internet-trends/domain-name-industry> > . Acesso em: 20mar 2018.
- CIS. *The ‘Global Multistakeholder Community’ is Neither Global Nor Multistakeholder*. 20 de outubro de 2015. Disponível em: < <https://cis-india.org/Internet-governance/blog/global-multistakeholder-community-neither-global-nor-multistakeholder> > . Acesso: 20 mar. 2018.





- DENARDIS, L. *The Global War for Internet Governance*. Yale University Press, 2014.
- DENARDIS, L.; RAYMOND, M. *Thinking Clearly About Multistakeholder Internet Governance*. Artigo apresentado no 8th Annual GigaNet Symposium, em 21 de outubro de 2013, Bali, Indonésia. Disponível em: < <http://ssrn.com/abstract=2354377> > . Acesso em: 21 dez 2013.
- DIREITO, Denise do Carmo. *Governança da internet: Construção da Agenda Brasileira Negociada em uma Realidade de Múltiplos Atores*. Instituto de Ciência Política. UnB. Brasília. 2010.
- DOURADO, Eli. Behind closed doors at the UN's attempted "takeover the Internet". *Arstechnica*. Laaw & Disorder. 12/20/2012. Disponível em: < <https://arstechnica.com/tech-policy/2012/12/behind-closed-doors-at-the-uns-attempted-takeover-of-the-Internet/2/> > . Acesso em: 11 jun 2017.
- GTGI. *Report of the Working Group on Internet Governance*. Châteu de Bossey. Junho de 2005. Disponível em: < <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.doc> > . Acesso em: 23 maio 2017.
- HARVEY, David. *El nuevo imperialismo*. Edição Akal. Madrid, Espanha. 2004. Disponível em: < http://libgen.io/get_new.php?md5=BAE7C0707681ABD0C6CC877FAB2C1D78 > . Acesso em: 01 out. 2015.
- ICANN. *Report on TLD Applications: Background*. 09 November 2000. Disponível em: < <https://archive.icann.org/en/tlds/report/report-i-09nov00.htm> > . Acesso em: 19 mar 2018.
- _____. *Durban GAC Communiqué*. 18 de julho de 2013a. Disponível em: < <https://gacweb.icann.org/display/GACADV/2013-07-18-Obj-Amazon> > . Acesso em: 19 mar 2018.
- _____. *Montevideo Statement on the Future on Internet Cooperation*. Announcements. 07 Oct 2013b. Disponível em: < <https://www.icann.org/news/announcement-2013-10-07-en> > . Acesso em: 18 jun 2017;
- _____. *Correspondence*. 11 abril 2014a. Disponível em: < <https://www.icann.org/en/system/files/correspondence/filho-almeida-to-crocker-14apr14-en.pdf> > . Acesso em: 20 mar. 2018;
- _____. *Correspondence*. 11 abril 2014b. Disponível em: < <https://www.icann.org/en/system/files/correspondence/filho-almeida-to-crocker-14apr14-en.pdf> > . Acesso em: 20 mar. 2018;
- _____. *Status Report on the sTLD Evaluation Process*. 03 December 2005. Disponível em: < <https://archive.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/stld-status-report.pdf> > . Acesso em: 19 mar 2018
- _____. *Delegated Settings*. 2018. Disponível em: < <https://newgtlds.icann.org/en/program-status/delegated-strings> > . Acesso em: 20/03/2018.





- IETF. *RFC 1591/1994*. 1994. Disponível em: < <https://www.ietf.org/rfc/rfc1591.txt> > . Acesso em: 20 mar. 2018.
- ITU. *Tunis Agenda for the Information Society*. WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev. 1)-E. 18 November 2005. Tunis. Disponível em: < <http://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html> > . Acesso em: 18 jun 2017.
- KLEINWÄTCHER, Wolfgang. Internet Governance Outlook 2015: Two Processes, Many Venues, Four Baskets. *Circle ID*. Blog. 03 de Janeiro de 2015, 10:25. Disponível em: < http://www.circleid.com/posts/20150103_Internet_governance_outlook_2015_2_processes_many_venues_4_baskets/ > . Acesso 26 nov. 2017.
- _____. The History of Internet Governance. In: OSCE. *Governing the Internet: Freedom and Regulation in the OSCE Region Vienna*, Austria, OSCE, 2007, pp. 41- 64. Disponível em: < <http://www.osce.org/fom/26169> > . Acesso em: 17 dez 2017.
- KLENSIN, J. Role of the Domain Name System (DNS). *RFC 3467*. Informational. February 2003. Disponível em: < https://docs.google.com/document/d/15HDhoUwM-FlXeItQ4_eViv4aITgtrdcWHr24VqBhpnM/edit > . Acesso em: 12 jun 2017;
- KOVACS, Anja. *A third way? Proposal for a decentralised, multistakeholder global Internet governance model*. Internet democracy project. 2013. At < <https://Internetdemocracy.in/reports/a-third-way-proposal-for-a-decentralised-democratic-Internet-governance-involving-all-stakeholders/> > . Acesso September 27, 2016.
- LACROIX, D. *Governance of Top Level Domains (TLDs): a failed revolution?* Anais da 1st International Conference on Internet Science, Brussels, April 9-11, pages 133-141, 2013.
- LUCERO, Everton Frask. *Governança da Internet: Aspectos da Formação de um Regime Global*. Instituto Rio Branco. Washington, DC. 2010. Disponível em: < http://funag.gov.br/loja/download/822-Governanca_da_Internet.pdf > . Acesso: Março 24, 2014.
- MAGAZINER, Ira. *DUBLIN – Transition Perspectives: From an Internet Pioneer and the US Congress*. ICANN54. Dublin, Ireland. October 18, 2015. Disponível em: < <https://meetings.icann.org/en/dublin54/schedule/sun-transition-perspectives/transcript-transition-perspectives-18oct15-en.pdf> > . Acesso em: 20 jun 2017.
- MALCOLM, Jeremy. Criteria of meaningful stakeholder inclusion in Internet governance. *Internet Policy Review – Journal on Internet regulation*. Vol. 4, Issue 4. December 16 2015.
- MANYIKA, James; LUND, Susan; BUGHIN, Jacques; WOETZEL, Jonathan; STAMENOV, Kalin; DHINGRA, Dhruv. *Digital Globalization: The New Era of Global Flows*. McKinsey & Company, 2016.
- MUELLER, M. *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*. Londres, MIT Press, 2010.
- _____. *Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace*. Cambridge, USA, MIT Press, 2002.
- _____. *Will the Internet Fragment? Sovereignty, Globalization, and Cyberspace*. Cambridge, UK: Polity, 2017.





- NAÇÕES UNIDAS. *The right for privacy on the digital age*. General Assembly. 1 November 2013. A/C.3/68/L.45. Disponível em: < http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/68/L.45 > . Acesso em: 12 jun 2017.
- NIC.br. *Documentos da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação: Genebra 2003 e Túnis 2005*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.
- NTIA. *NTIA Announces Intent to Transition Key Internet Domains Name Functions*. March 14, 2014. Disponível em: < <https://www.ntia.doc.gov/press-release/2014/ntia-announces-intent-transition-key-Internet-domain-name-functions> > . Acesso em: 20 jun 2017.
- _____. *US's Principles on the Internet's Domain Name and Addressing System*. June 30, 2005. Disponível em: < <https://www.ntia.doc.gov/other-publication/2005/us-principles-Internets-domain-name-and-addressing-system> > . Acesso em: 24 maio 2017.
- POLÍTICO. *Redl's internet transition pledge*. 24 de janeiro de 2018. Disponível em: < <https://www.politico.com/newsletters/morning-tech/2018/01/24/redls-internet-transition-pledge-082204> > . Acesso em: 20 mar. 2018.
- SILVER, Beverly; ARRIGHI, Giovanni. O fim do longo século XX. In: VIEIRA, Pedro A. (org. Et al.). *O Brasil e o Capitalismo Histórico: Passado e Presente na Análise dos Sistemas-Mundo*. São Paulo, SP: Editora Cultura Acadêmica. 2012. pp. 77-96
- STRANGE, Susan. *The Retreat of the Sate: The diffusion of power in the world*. Cambridge Studies in International Relations. 1997.
- TERABIT.Submarine *Telecoms Industry Report*. Issue 3. 2014. Submarine Telecoms Forum. Disponível em: < <http://www.terabitconsulting.com/downloads/2014-submarine-cable-market-industry-report.pdf> > . Acesso em: 15 set. 2015;
- THE GUARDIAN. *NSA whistleblower Edward Snowden: 'I don't want to live in a society that does these sort of things'*. Video. 09 de junho de 2013. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/world/video/2013/jun/09/nsa-whistleblower-edward-snowden-interview-video> > . Acesso: 20 mar. 2018.
- WASHINGTON POST. *Edward Snowden comes forward as source of NSA leaks*. 09 junho 2013. Disponível em: < https://www.washingtonpost.com/politics/intelligence-leaders-push-back-on-leakers-media/2013/06/09/fff80160-d122-11e2-a73e-826d299ff459_story.html?utm_term=.9f1855083501 > . Acesso: 20 mar. 2018.
- UNMULTIMEDIA. Nações Unidas adotam resolução sobre privacidade na era digital. *Notícia e Midia Rádio ONU*. 25/11/2014. Disponível em: < <http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2014/11/nacoes-unidas-adotam-resolucao-sobre-privacidade-na-era-digital/#.WT6lQje1vQo> > . Acesso em: 12 jun 2017.
- US SENATE. *Senate and House Chairs Call for Administration to Reconsider ICANN Internet Transition*, September 8, 2016. Press Release. Disponível em: < <https://www.commerce.senate.gov/public/index.cfm/pressreleases?ID=E4B18487-419C-45D5-ACF1-2E41743801C2> > . Acesso em: 16 Dez. 2016.





Instruções editoriais para os autores

Os autores devem seguir estritamente as diretrizes abaixo; sua não observância poderá implicar em não aceitação do artigo submetido, sendo os autores orientados a adequar o arquivo submetido aos padrões requeridos.

1. O artigo deve ser inédito e redigido em português, inglês ou espanhol. Além de inédito, o artigo não deve estar em apreciação concomitante em nenhum outro periódico ou veículo de publicação, no todo ou em parte, no idioma original ou traduzido.
2. O arquivo a ser enviado deve estar em formato .doc ou .docx; use somente a formatação padrão do texto. Os autores devem retirar sua identificação das propriedades do arquivo.
3. Não serão aceitos artigos com mais de 4 (quatro) autores/co-autores. No caso de mais de dois autores, a equipe editorial se reserva o direito de solicitar informações sobre o papel de cada um dos autores no processo de desenvolvimento do artigo.
4. O autor deve submeter três arquivos:
 - 4.1 Um arquivo contendo título, resumos, palavras chave, corpo do texto e referências. No texto do artigo, o responsável pela submissão deve eliminar qualquer referência que possa permitir sua identificação
 - 4.1.1 No caso de um trabalho fruto de pesquisa financiada, o autor deve abrir uma nota de rodapé na primeira página do artigo para se referir ao financiamento e às agências de fomento que o possibilitaram.
 - 4.2 Um arquivo, a ser submetido como suplementar, contendo a identificação dos autores, sua titulação máxima e a instituição a qual se encontra atualmente filiado, um resumo do Curriculum vitae de, no máximo, 5 linhas, contendo titulação, função que desempenha na instituição à qual é filiado e a URL do Currículo Lattes. Em casos de artigos com múltiplos autores, a informação de todos os autores deve ser apresentada. Neste mesmo arquivo, o autor poderá incluir agradecimentos, se desejar.
 - 4.3 Uma Carta ao Editor, que deve ser enviada também como arquivo suplementar, na qual assume que o conteúdo do trabalho apresentado é inédito, não contém nada que possa ser considerado ilegal, difamatório, que cause conflito de interesses ou que possa interferir na imparcialidade do trabalho apresentado.



5. O arquivo com o corpo do texto não deve conter nenhuma forma de identificação dos autores; a formatação do texto deve estar em espaço simples; fonte de 12-pontos; uso do itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas devem ser inseridas no texto, e não no final do documento na forma de anexos.
6. O artigo deve conter o mínimo de 7.000 e o máximo de 8.000 palavras, incluídos título, resumo e palavras chave (em português e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; excluídas as referências.
 - 6.1 Serão adotadas no máximo cinco palavras-chave em cada idioma. Elas devem se referir ao objeto de estudo do artigo e ao referencial teórico e/ou temática utilizada para análise.
7. O artigo deve incluir um resumo em português e em inglês, entre 150 a 200 palavras para cada uma das versões. Lembramos que o resumo em ambos os idiomas integra o número mínimo e o máximo de palavras, conforme indicado no item 6.
8. As notas de rodapé devem se restringir a esclarecimentos adicionais ao texto. Todas as referências de fonte bibliográfica ou outras deverão ser feitas no corpo do texto, conforme o sistema de citação Chicago (AUTOR, data).
 - 8.1 As citações devem estar no mesmo idioma que o artigo. Assim, será acrescentada no corpo do texto a versão traduzida, e em nota de rodapé, a versão original da citação.
9. A formatação de tabelas, quadros e figuras deverá seguir o formato ABNT.
10. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo. Deve ser observado estritamente o sistema Chicago (AUTOR, data). Não serão aceitas referências bibliográficas em notas de rodapé.

As mesmas deverão seguir os modelos abaixo, de acordo com o formato estabelecido pela NBR 6023 (2002) da ABNT.

10.1 Para artigos ou documentos eletrônicos:

Elementos: AUTOR(es). Título. Título da publicação. Local de publicação, numeração correspondente ao volume, número, mês e ano de publicação, paginação inicial e final. Indicar o endereço (link) onde o documento está disponível e a data de acesso ao artigo.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Política Externa Brasileira: 1964-1985. *Carta Internacional*, v. 8, n. 2, 2013, p. 3-19. Disponível em: <http://www.cartainternacional.abri.org.br/index.php/Carta/article/view/120/64>. Acesso em: 14 jul. 2016.



10.2 Para Livros

Elementos: AUTORES(es). *Título*. Edição (a partir da 2ª edição). Cidade: Editora, ano de publicação.

SARAIVA, José Flávio S. *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, DF: IBRI, 2003.

10.3 Para capítulos de livros:

Elementos: AUTOR(es) do capítulo. Título do capítulo. In: AUTOR(es) da obra (Org., Ed., Coord.) *Título da obra*. Edição (a partir da 2ª edição). Cidade: Editora, ano de publicação. Capítulo consultado e paginação da parte.

SNIDAL, Duncan. The politics scope: endogenous actors, heterogeneity and institutions. In KEOHANE, Robert O; OSTROM, Elinor. *Local commons and global interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains*. London: Sage Publication, 1995. Cap. 2, p. 47-70.

10.4 Trabalhos apresentados em Eventos

Elementos: AUTOR(es). Título do trabalho apresentado. In: nome do evento, numeração do evento (se houver), ano e local (cidade) de realização, título do documento (anais, atas, tópico temático), local, editora, data de publicação e página inicial e final da parte referenciada.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; PEREZ, Fernanda Aguilar. *A política externa de saúde de Dilma Rousseff (2011-2014): elementos preliminares para um balanço*. In: 5º Encontro Nacional da ABRI, 2015, Belo Horizonte. Anais Eletrônicos. Disponível em: <http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=14%2017>. Acesso em: 14 jul. 2016.

11. No ato da submissão, todas as informações requeridas no sistema deverão ser devidamente preenchidas.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original, inédita e não está sendo avaliada para publicação por outra revista. Caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.
2. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF.



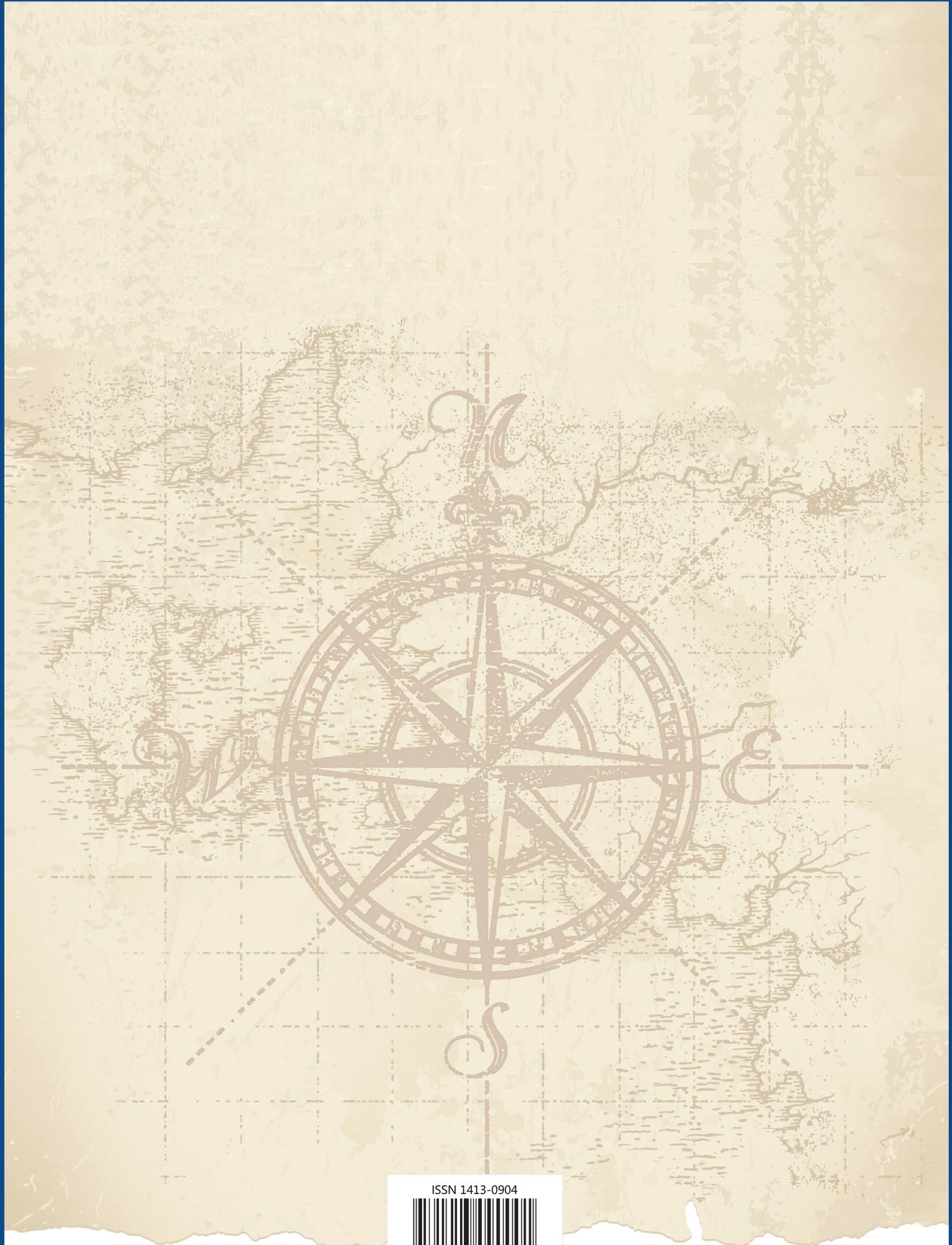


3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.

Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.





ISSN 1413-0904



9 771413 090004