



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo
Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães
Vice-Reitora: Patrícia Bernardes
Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim
Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa
Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação – Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Diretor: Patrus Ananias de Sousa
Coordenação editorial: Cláudia Teles de Menezes Teixeira
Assistente editorial: Maria Cristina Araújo Rabelo
Revisão: Virgínia Mata Machado

Comissão editorial: João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Cury (UFMG); Mário Neto (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Oswaldo Bueno Amorim Filho (PUC Minas); Regina Helena de Freitas Campos (UFMG)

Conselho editorial: Antônio Cota Marçal (PUC Minas); Benjamin Abdalla (USP); Carlos Reis (Univ. de Coimbra); Dídima Olave Farias (Univ. del Bío-Bío - Chile); Evando Mirra de Paula e Silva (UFMG); Gonçalo Byrne (Lisboa); José Salomão Amorim (UnB); José Viriato Coelho Vargas (UFPR); Kabengele Munanga (USP); Lélia Parreira Duarte (PUC Minas); Leonardo Barci Castriota (UFMG); Maria Lúcia Lepecki (Univ. de Lisboa); Philippe Remy Bernard Devloo (Unicamp); Regina Leite Garcia (UFF); Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Unicamp); Rita Chaves (USP); Sylvio Bandeira de Mello (UFBA)



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte
ISSN: 2317-773X
v.7 n.3
Dezembro 2019



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários

Ana Rachel Simões Fortes

Fabiana Freitas Sander

Gustavo Lagares Xavier Peres

Marina D'Lara Siqueira Santos

Matheus de Abreu Costa Souza

Pedro Diniz Rocha

Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes

Victor de Matos Nascimento

Vinícius Tavares de Oliveira

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)

Andrés Malamud (Instituto de Ciências Sociais– Universidade de Lisboa)

Antonio Carlos Lessa (Universidade de Brasília UNB)

Atilio Borón (Universidade de Buenos Aires - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Carlos Escudé (Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Carlos Milani (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Carlos S. Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Gladys Lechini (Universidade Nacional de Rosario - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)

Ian Taylor (University of St Andrews)

Jens Bartelson (Lund University)

João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

José Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)

José Luis León-Manríquez (Universidade Autónoma Metropolitana Xochimilco)

Letícia Pinheiro (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Luis Fernando Ayerbe (Universidade Estadual Paulista)

Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco)

Maria Regina Soares de Lima (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Matt Ferchen (Tsinghua University)

Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)

Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Paulo Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Rafael Villa (Universidade de São Paulo)

R. Evan Ellis (Center for Strategic and International Studies)

Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Universidade Estadual de Campinas)

Renato Boschi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Sean Burges (Australian National University)

Shiguenoli Myamoto (Universidade Estadual de Campinas – San Tiago Dantas)

Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)

Chefe do Departamento: Chyara Salles Pereira

**Barack Obama e Donald Trump: Uma análise
dos determinantes domésticos da política
externa estadunidense em relação ao Irã (2009-2018) 7**

*Barack Obama and Donald Trump: An analysis of the domestic
level in the United States Foreign Policy Towards Iran (2009-2018)*

*Barack Obama y Donald Trump: Um analisis de los
determinantes domésticos de la política exterior
estadunidense com relaciona a Iran*

Gustavo Fornari Dall'Agnol

**Proteccionismo inverso y política comercial
dentro del sistema multilateral de comercio: el
caso de las restricciones a la exportación 28**

*Reverse protectionism and trade policy on multilateral trading
system: the case of export restraints*

*Proteccionismo reverso e política comercial dentro do sistema
multilateral de comércio: o caso das restrições à exportação*

Jose Jaime Baena Rojas

**América Latina en el marco de la
reconfiguración hegemónica mundial: el avance
estratégico de China en la región en el siglo XXI 51**

*Latin America in the Setting of the Global, Hegemonic
Reconfiguration: China's Strategic Advance in the Region in
the 21st Century*

*América Latina dentro do marco da reconfiguração
hegemônica global: o avanço estratégico da China na região
no século XXI*

**Ada Celsa Cabrera García
Giuseppe Lo Brutto**

**O acolhimento dos refugiados na União
Europeia em virtude da securitização da migração na região 63**

*The Refugees' reception in the European Union due to the
securitization of migration in the region*

*La acogida de refugiados en la Unión Europea debido a la
securitización de la migración en la región*

**Ana Beatriz da Costa Manguiera
Andrea Maria Calazans Pacheco Pacifico
Fábio Rodrigo Ferreira Nobre
Filipe Reis Melo**

**O regionalismo na América do Sul no início
do Século XXI: uma análise de suas inflexões
práticas e da produção intelectual brasileira 83**

*Regionalism in South America at the beginning of the 21st
Century: an analysis of its practical inflections and of the
Brazilian intellectual production*

*El regionalismo en Sudamérica a principios del siglo XXI:
un análisis de sus inflexiones prácticas y de la producción
intelectual brasileña*

**Patrícia Nasser de Carvalho
Fernanda Cimini**

**El Banco Asiático de Inversión en
Infraestructura apuntando al camino del
medio: uniéndose a las filas de los Bancos
Multilaterales de Desarrollo, pero con características chinas 103**

*The Asian Infrastructure Investment Bank treading the
middle path: joining the ranks of MDBs, but with Chinese
Characteristics*

*O Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura
apontando para o caminho do meio: unir as fileiras dos Bancos
Multilaterais de Desenvolvimento, mas com características
chinesas*

**Andres Borquez
Faran Naru**

Resenha: Imperialismo, Estado e Relações Internacionais 121

Marcelo Pereira Fernandes

Barack Obama e Donald Trump: Uma análise dos determinantes domésticos da política externa estadunidense em relação ao Irã (2009-2018)



Barack Obama and Donald Trump: An analysis of the domestic level in the United States Foreign Policy Towards Iran (2009-2018)

Barack Obama y Donald Trump: Um analisis de los determinantes domésticos de la politica exterior estadunidense com relaciona a Iran

Gustavo Fornari Dall'Agnol¹

1. Doutorando em Relações Internacionais pela PUC-MG. Residente em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. ORCID: 0000-0001-5566-0194. Contato: gustfd@gmail.com. 

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n3.p7

Recebido em: 06 de setembro de 2018

Aceito em: 22 de outubro de 2018

RESUMO

O presente artigo visa a analisar e explicar as diferenças na condução da política externa estadunidense para com o Irã dos governos de Barack Obama e Donald Trump. Para tal, recorre-se a análise empírica da política externa dos dois governos. Ademais, conceitos úteis da disciplina de Análise de Política Externa e da Ciência Política serão utilizados. Ver-se que as limitações impostas à política externa de Obama, advêm da pressão política exercida por grupos de interesse domésticos. Elites importantes, principalmente aquelas ligadas a vertente neo-conservadora da política estadunidense, ao mesmo tempo em que restringiram a atuação de Obama no cenário internacional, são base de apoio para a política externa de Donald Trump e de seu partido, o Partido Republicano. A ruptura na política externa feita por Trump, pode ser compreendida através da análise desses grupos, o que fica evidenciado no caso do Irã.

Palavras-chave: Análise de Política Externa. Barack Obama. Donald Trump. Neoconservadorismo. Irã.

ABSTRACT

The present paper aims at analyzing and explaining the differences in the United States foreign policy conduct towards Iran in the governments of Barack Obama and Donald Trump. In order to do so, the paper rests on the empirical analysis of both governments. Beyond this, useful concepts of the disciplines of Foreign Policy Analysis and Political Science will be utilized as well. The study will de-

monstrate that the limits imposed to Obama's foreign policy come from domestic pressures of interest groups. Important elites, mainly those with connections with the neoconservative vision of United States politics, at the same time that constrained Obama's action on the international system, are constitutive of the political basis and the Republican Party, that enables Trump's foreign policy. The ruptures put forward by Trump, can be understood through the analysis of these groups, fact that is shown in the case of Iran.

Key words: Foreign Policy Analysis. Barack Obama. Donald Trump. Neoconservatism. Iran.

RESUMEN

El presente artículo busca analizar y explicar las diferencias em la conducción de la política exterior estadounidense com relación a Irán em los gobiernos de Barack Obama y Donald Trump. Para eso, se recurre al análisis empírico de la política exterior de los dos gobiernos. Además, conceptos útiles para la disciplina de Análisis de Política Exterior y de la Ciencia Política serán utilizados. Se notará que las limitaciones impuestas a la política exterior de Obama, advienen de la presión política ejercida por los grupos de interés domésticos. Elites importantes, principalmente aquellas vinculadas a la vertiente neo-conservadora de la política estadounidense, al mismo tempo em que restringiam la actuación de Obama em el escenario internacional, son base de apoyo para la política exterior de Donald Trump y de su partido, el Partido Republicano. La ruptura em la política exterior elaborada por Trump puede ser entendida a través del análisis de esos grupos, lo que será evidenciado por el caso de Irán.

Palabras clave: Análisis de Política Exterior; Barack Obama; Donald Trump; Neo-conservadurismo; Irán.

Introdução

O presente estudo busca realizar uma análise da política externa estadunidense no período de 2009 a 2018. Trata-se de uma análise comparativa entre os governos de Barack Obama e Donald Trump. Em vista da amplitude da temática em questão, delimita-se o artigo em torno da condução da política externa pelos dois governos com relação ao Irã. Parte-se do pressuposto que há diferenças substanciais nas relações com o Irã nos dois governos, demonstrado claramente pela documentação aqui discutida e os recentes desdobramentos em torno do acordo nuclear iraniano. Dessa forma, delineia-se um estudo de caso, cujo objetivo é compreender o porquê da diferença de política externa em relação ao Irã nos dois governos. Defende-se aqui a tese, de que a variação da política externa estadunidense com relação ao Irã (*variável dependente*), entre os governos Obama e Trump, pode ser explicada pela atuação dos grupos de interesse (*variável independente*), no período estudado.

Parte da problemática deste trabalho, passa, portanto, necessariamente, pelo debate dos componentes que definem a variação da política externa. Dedicar-se a essa questão o primeiro tópico do estudo. Para tal, revisa-se alguns dos principais debates da disciplina de Análise de Política Externa. Argumenta-se que as variáveis domésticas são fundamentais para a compreensão da mudança ou continuidade da política externa. Alguns conceitos da área da Ciência Política, como os de *elite* e de *intensidade desi-*

gual de preferências, também serão apresentados nesse tópico, de maneira a complementar o quadro conceitual do presente estudo. Dá-se especial atenção à análise dos grupos de interesse que conseguem afetar decisivamente o processo de tomada de decisão em política externa.

No *segundo tópico*, o presente trabalho busca realizar um breve balanço da política externa de Barack Obama e Donald Trump. Ver-se que as limitações domésticas à implementação da política externa, principalmente, devido à atuação de grupos de interesse. Além disso, as clivagens domésticas e a inclinação de determinadas vertentes da sociedade norte-americana ao conservadorismo, ajudam a explicar a ascensão de Donald Trump e a sua estratégia de política externa. Argumenta-se que a mesma é respaldada em interesses concretos do *establishment* estadunidense. Tal percepção fornece importantes *insights* sobre a política externa de Trump, conferindo mais previsibilidade e tangibilidade às suas ações, muitas vezes apontadas como, no mínimo, excêntricas, em análises mais jornalísticas que focam demasiadamente no papel do líder.

Finalmente, no *terceiro e último tópico*, analisa-se o caso do Irã. Através da análise documental; pesquisas de opinião pública; discursos; revisão de literatura e o mapeamento dos principais *lobbies* e *think tanks*, busca-se explicar as diferenças entre Obama e Trump para com o Irã. A ruptura de Trump, com relação ao seu antecessor na questão iraniana, pode ser explicada com base nos argumentos desenvolvidos nas seções anteriores, que são respaldados pela análise empírica do caso. Dessa forma, a tese aqui defendida é corroborada pela análise empírica do caso iraniano. Conclui-se que a atuação dos grupos de interesse explica, em grande parte, a dificuldade de Obama realizar uma política externa mais assertiva, conquistando resultados mais simbólicos do que concretos. Da mesma maneira, esses grupos proporcionam a Trump as bases necessárias para reverter a política externa de Obama, fato que se evidencia na análise do Irã.

Análise de Política Externa: Conceitos-chave

Antes de adentrar no tema propriamente dito do presente estudo, é mister analisar alguns conceitos e formulações teóricas relevantes para uma melhor compreensão do objeto em questão. A formulação de um viés analítico e estruturação da pesquisa passam, necessariamente, pela contribuição da literatura na área de Análise de Política Externa (APE), discutida de maneira sucinta nesse primeiro tópico. Na sequência, serão apresentados alguns conceitos fundamentais para a escolha das variáveis, dos atores e processos privilegiados neste trabalho.

Valerie Hudson (2014, p. 3-5) aponta que a subárea da APE tem como objetivo explicar (*explanandum*) as decisões tomadas por seres humanos que possuem consequências fora do Estado-nação. Essas decisões incluem ações, inações, reações em diferentes níveis envolvendo um largo escopo de atores. A autora define como o *explanans* da APE os fatores que influenciam o processo de tomada de decisão em política externa. A construção do campo de estudo da APE passa por uma transformação importante, principalmente com o fim da Guerra-Fria, ao contestar a premissa realista², hegemônica no estudo das relações internacionais, de que

2. Waltz (1979) é considerado o fundador da vertente neorrealista, que viria a privilegiar as variáveis sistêmicas na análise das relações internacionais, tal vertente se tornaria a visão hegemônica na disciplina nos anos que se sucederam.

o nível sistêmico deveria ser privilegiado na apreciação dos fenômenos de política externa. Ao abrir-se a “caixa-preta” do Estado como “unidade” ficou claro para os analistas que não é possível desvendar os fenômenos internacionais somente utilizando variáveis de nível sistêmico. Em confluência com tal perspectiva, o presente estudo confere importância às variáveis domésticas em sua análise.

O reconhecimento do nível doméstico como fundamental para compreender a APE suscita outro problema, a saber: dentro do nível doméstico, quais são as variáveis e unidades de análise a serem priorizadas, considerando a enorme gama de possíveis fatores domésticos que influenciam a política externa? Alex Mintz e Karl de Rouen (2010, p. 130) identificam cinco determinantes domésticos para a APE: a) ambiente econômico; b) interesses econômicos; c) opinião pública; d) ciclos eleitorais; e) jogos de dois níveis³. Hudson (2014, p. 34), por sua vez, destaca o papel do líder, das burocracias, das percepções culturais e identitárias, da dinâmica de grupos, de atributos nacionais, entre outros, como objetos de análise da APE. Já Hellen Milner (1994, p. 11), de maneira mais sucinta, destaca três fatores fundamentais: a) o interesse dos atores; b) as instituições domésticas; c) a distribuição de informação dentre os atores.

Além das supracitadas possíveis abordagens, pode-se mencionar os estudos que dão ênfase a aspectos psicológicos e cognitivo-comportamentais⁴. Julga-se necessário, no entanto, recortar o escopo do presente artigo de acordo com o considerado fundamental para atingir seu objetivo. Como trata-se da comparação da política exterior de dois governos, considera-se fundamental adentrar na composição dos governos e nas eventuais clivagens e alianças feitos por eles. Isso não significa que a variável sistêmica não seja importante para os fenômenos aqui analisados e nem se manterá constante, apenas não será trabalhada de maneira exaustiva no presente artigo. Ademais, opta-se por realizar uma análise baseada na identificação dos principais grupos de interesse e suas estratégias para com o tema em questão no período recortado.

De acordo com Milner (1994, p. 16) “quaisquer mudanças na agenda política possuem consequências distributivas e eleitorais.”⁵ Diferentes grupos de interesse mobilizam-se e pressionam o governo de acordo com as suas preferências. A opção pela análise desses grupos deve-se ao fato de que a estratégia dos mesmos perpassa o ambiente institucional, o ciclo eleitoral, a economia, etc... Além disso, minorias organizadas podem ter mais influência do que as maiorias nos processos decisórios devido a *intensidade desigual de preferências* apontada por Giovanni Sartori (1994, p. 301): “uma maioria intensa equivale a uma maioria ocasional. Os grupos pequenos, ao contrário, podem ser duradouros e igualmente intensos em relação a uma série de questões”. Ademais, há diversos grupos envolvidos no processo decisório em política externa. Para Sartori (1994, p. 304), “todas as decisões tomadas em uma sociedade política são antes examinadas, e realmente propostas por um comitê ou mais”. Abdicar da análise desses grupos tornaria a análise incompleta. Esses grupos não são homogêneos e na maioria das vezes não representam os mesmos interesses. Há, portanto, disputas recorrentes na definição e implantação da agenda de política externa. De acordo com Hudson:

3. A lógica de dois níveis foi introduzida por Putman (1988). O autor argumentou que existe um entrelaçamento entre os níveis doméstico e internacional na formulação da política externa que podia ser entendido por “jogos de dois níveis”.

4. Para uma boa compreensão dos modelos que enfatizam os aspectos psicológicos na análise de política externa e tomada de decisão, ver: (MINTZ, ROUEN, p. 97-121).

5. As traduções no presente estudo são próprias.

Enquanto o jogo de relações internacionais pode ser jogado de acordo com o interesse nacional, há também um segundo jogo dentro de cada governo, um jogo de interesses e ambições organizacionais e pessoais, que pode de fato ser mais determinante da política externa de uma nação do que o jogo de interesse nacional (HUDSON, 2014, p. 101).

Dito isso, destaca-se que a principal unidade de análise no presente estudo são os grupos de interesse que conseguem exercer influência nas decisões relativas à política externa. Desse modo, evita-se também o *economicismo*, pois há também grupos organizados com objetivos diversos daqueles relacionados somente com a esfera econômica. No entanto, antes de adentrar em uma definição mais precisa desses grupos, faz-se necessária uma ressalva. Como o presente estudo compara a política exterior de Donald Trump e Barack Obama, cabe-se perguntar o porquê não focar-se-á nas características pessoais dos presidentes, objeto de muitas abordagens cognitivas. É evidente a importância da Casa Branca na definição da política exterior, já que muitas das ferramentas de política externa são mandatárias do chefe do executivo. No entanto, argumenta-se, aqui, que há um *establishment* na sociedade estadunidense que impede a livre ação do líder. De acordo com Hudson (2014, p. 73): “não importa o quão influente ou mercenário, um único líder não pode fazer e implementar política externa por sua própria conta. De fato, na maioria dos países, as decisões em política externa são sempre tomadas em grupo”.

Hellen Milner destaca que o presidente é constrangido por diversas fontes domésticas em suas ações em política externa, como, por exemplo: a) opinião pública; b) grupos de interesse; c) Congresso nacional; d) agências governamentais; e) oposição partidária (MILNER, 2015). Milner, realiza um estudo sistemático de sete ferramentas da política externa, a saber: assistência econômica; comércio exterior; imigração; sanções; assistência geopolítica; definição do orçamento militar e envio de tropas ao exterior. Milner dá grande destaque aos grupos de interesse apontando que “A Constituição dos Estados Unidos foi escrita com de forma a contemplar o papel a ser desempenhado por grupos de interesse, e esses grupos vem exercendo um papel de destaque no sistema político estadunidense” (MILNER, 2015, p. 77). No entanto, a autora apresenta o argumento, em sua teoria de poder presidencial, de que nem todas as ferramentas de política externa sofrem a mesma influência desses grupos. Coletando dados de depoimentos perante o Congresso e registro de *lobbies*, a autora afirma que aquelas políticas de caráter mais distribucional e maior clivagem ideológica, a saber - comércio exterior, imigração, assistência econômica e definição do orçamento militar: tendem a sofrer grande influência de grupos de interesse. Já o envio de tropas ao exterior, assistência geopolítica e a imposição de sanções sofrem menos e, portanto, auferem maior liberdade para a atuação presidencial.

No presente estudo, contrapõe-se o argumento de Milner sobre a liberdade do executivo nessas ações de caráter “menos distributivo”. Reconhece-se que o alto escalão do executivo possui maior liberdade institucional relativa para atuar nesses temas. No entanto, ressalva-se o papel fundamental do processo de constituição do alto escalão do exe-

cutivo e da própria formulação da agenda desses temas. A constituição do alto escalão do executivo é um processo que vem de antes das eleições e se estende até o final do mandato. O processo envolve estruturas partidárias, empresas financiadoras, negociações com um amplo leque de grupos de interesse, entre outros. A formulação da agenda é objeto de constante disputa, como aponta Hudson (2014, p. 106) “A manipulação de agendas coletivas é uma habilidade premiada na arena política”. Setores midiáticos, *lobbies*, *think tanks* e opinião pública são apenas alguns exemplos que influenciam diretamente a agenda do executivo. No terceiro tópico deste estudo, investiga-se o caso do Irã e como grupos de interesse possuem diferentes perspectivas sobre esse país, quais ações devem ser tomadas e como essas perspectivas influenciam as decisões do alto executivo. A diferença é que o *lobby* ocorre de maneira mais indireta e menos computável nesses casos. A pressão direciona-se à Casa Branca em termos de projetos mais “gerais”. Em relação a essa pressão, Milner (2015) aponta que:

A Casa Branca é mais facilmente alvo quando a temática concerne a direções políticas mais amplas. Quando essas decisões são feitas, nas quais o presidente estará envolvido ativamente, as decisões orçamentárias que possuem caráter distribucional aflorarão (MILNER, 2015, p. 105).

Mapear os grupos de interesse que afetam o processo de tomada de decisão é tarefa árdua. Complementar à discussão até agora apresentada é o instrumental analítico da Ciência Política, e, em especial, à Teoria das Elites. A teoria das *elites* surgiu na Itália no final do século XIX. Seus principais precursores e expoentes foram Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto. Mosca, através de duas obras *Sobre a Teoria dos Governos* e *Sobre o Governo Parlamentar*, publicada em 1884, e *Elementos de Ciência Política* (1896) foi o primeiro a delinear a teoria. Tanto Mosca quanto Pareto, inspirados pelo positivismo, buscavam auferir cientificidade a Ciência Política através da observação empírica e coleta de documentos históricos com vista a desenvolver leis gerais⁶. A existência de uma minoria governante e uma maioria governada na evolução das sociedades, resultado da observação empírica dos autores, era passível de generalização. Mosca, Pareto e a Teoria das Elites foram marginalizados na Ciência Política por se colocarem céticos a mudanças revolucionárias e até mesmo a possibilidade da democracia.

Muito embora a conceituação de *elite* possa resultar em uma análise conservadora, isso não é necessariamente imperativo. Haja visto que, segundo Bobbio “Um dos maiores temas da análise política e, tudo somado, talvez o mais significativo, é determinar quem governa realmente uma dada sociedade” (BOBBIO, 2016, p. 222-223). Muitos autores não conservadores, como Gramsci e Charles Wright Mills, enfrentaram tal problemática. Entende-se, neste estudo, o conceito de *elite*, desenvolvido por Charles Wright Mills da seguinte forma:

A elite que ocupa os postos de comando pode ser considerada como constituída de possuidores de poder, da riqueza e da celebridade (...) a ideia de elite como composta de homens e mulheres com um caráter moral mais apurado é uma ideologia de elite em sua condição de camada dominante privilegiada, e isso é válido tanto quando a ideologia é feita pela própria elite ou quando outros falam por ela (MILLS, 1981, p. 13-14).

6. Para uma melhor compreensão da Teoria das Elites ver: BOBBIO, 2016.

A análise feita por Mills em seu livro *Elites do Poder* sobre a alta sociedade estadunidense, pode contribuir bastante para guiar a pesquisa empírica. Mills (2000, p. 4), não só identificou que, nos Estados Unidos, “a base do poderio nacional está hoje nos domínios econômico, político e militar” como também realizou uma análise empírica de grande folego sobre quem compunha tais elites. Mills observou que as elites se intercambiavam entre esses três setores, com generais comandando empresas, empresários no alto escalão do governo e por assim em diante. Isso auferia as elites um maior grau de coesão, o que é de suma importância para a analisar o processo decisório em política externa. Conforme discutido anteriormente, reconhece-se a complexidade envolvida na análise dos fenômenos internacionais, bem como a imensa gama de atores domésticos envolvidos na formulação da agenda e na implantação da política externa. No entanto, pressupõe-se e se argumenta que, para a elaboração da agenda e implementação da política externa, faz-se necessário um alto grau de coesão entre as elites do país, conforme apontam Milliband (1982), Dreifuss (1987) e Schweller (2006). Portanto, principalmente quando se trata de temas estratégicos, como no presente artigo, espera-se que para o sucesso de quaisquer políticas haja um grau de coesão suficiente entre as elites.

Antes de adentrar na problemática e na empiria de fato, fez-se necessário, para melhor atingir o objetivo do presente estudo, retomar alguns debates e desenvolvimentos conceituais da disciplina da Análise de Política Externa. Destacou-se que, para compreender a variação da política exterior entre o governo Obama e Trump, é fundamental investigar o nível doméstico. Haja vista todas as possíveis abordagens e todos os atores domésticos que poderiam ser pesquisados, optou-se pela análise dos grupos de interesse. Além disso, recorreu-se à Mills para argumentar que grupos de interesse do alto escalão militar, econômico e político possuem um nível de coesão que os permite implementar ações na política externa. Desse panorama, surge, no entanto, um questionamento: como instrumentalizar esses conceitos para a realização de uma análise empírica? Ou seja, como mapear a importância desses grupos de interesse, principalmente as elites econômica, política e militares na variação da política externa? Do ponto de vista deste trabalho é possível correlacionar a atuação desses grupos de interesse com a variação da política externa através da análise de, por exemplo: documentos-chave; contratos; discursos e dados econômicos. Será realizada, no tópico a seguir, uma análise mais geral da política externa dos governos Trump e Obama, que já nos permite situar melhor a atuação de determinados grupos de interesse.

A Política Externa de Barack Obama e a Ascensão de Donald Trump

No presente tópico, discute-se primeiramente as diretrizes gerais da política externa do governo Obama (2009-2017) na perspectiva de identificar os principais grupos de interesse e forças domésticas que compunham a formulação da agenda e processo de decisão desse governo. Para tal, recorre-se a alguns documentos como a Plataforma do Partido Democrata, discursos presidenciais, as *National Security Strategies* do governo, entre outros dados de composição do Congresso e do Executivo, bem como

dados econômicos. Posteriormente, a luz desses documentos, retoma-se a literatura específica sobre a política exterior de Obama e as análises e documentos pertinentes para compreender o início do governo Trump e sua política externa. Dessa forma, espera-se traçar um panorama geral da política externa de Obama e identificar as possíveis rupturas de Donald Trump com ênfase nos grupos de interesse domésticos.

Campanha, posse e composição da equipe

A conjuntura na qual Barack Obama foi eleito e tomou posse sinalizava importantes desafios para o novo presidente. Os Estados Unidos estavam no auge da maior crise financeira desde 1929, a ameaça do desenvolvimento de armas nucleares pela Coreia do Norte e o Irã havia se intensificado, as guerras no Iraque e no Afeganistão mostravam-se infrutíferas, o desafio imposto pelo conflito Israel-Palestina aumentava, bem como as tensões entre o Paquistão e a Índia e, finalmente, a Rússia mostrava claros sinais da pretensão de retomar a influência sobre os antigos territórios soviéticos (BROWN, 2015; LAIDI, 2012). Tal foi o cenário em que o governo Obama construiu suas principais diretrizes de campanha e de governo.

Em sua campanha, conforme exemplificado em seu discurso de aceitação da nomeação para presidenciável pelo Partido Democrata⁷, Obama teceu duras críticas à política exterior de seu antecessor, ratificando o que chamou de desperdício de recursos no Iraque e falta de um objetivo claro na ocupação do Afeganistão. Quanto a isso, consonante com sua campanha, Obama (2009, p. 4) afirmou em seu discurso de posse que “Iremos responsavelmente deixar o Iraque para seu povo e forjar uma paz duramente conquistada no Afeganistão”. A tônica do discurso de Obama pautava-se pela multilateralidade nas relações exteriores e pela conciliação, mas, principalmente, pelo pragmatismo.

No anúncio da composição do alto escalão responsável pela política externa e segurança, importantes indícios de grupos de influência doméstica podem ser identificados. Para Secretário de Defesa, Obama manteve Robert Gates, que havia servido George W. Bush e era um importante nome no *establishment* militar, pois já havia sido Diretor da *Central Intelligence Agency* (CIA) e trabalhado no *National Security Council* (NSC). Obama defendeu tal decisão argumentando que “quando se trata de segurança não somos democratas ou republicanos, somos americanos” (OBAMA, 2009, p. 4). Na mesma linha, Obama indicou para o cargo de Assessor de Segurança Nacional James Jones, comandante militar que, no entanto, não havia experiência política. Para Secretária de Estado, Obama nomeou Hillary Clinton, sua antiga adversária nas primárias, provavelmente na tentativa de garantir uma boa coesão interna no partido.

A política externa de Obama: um breve balanço

Em relação aos principais desafios impostos pela conjuntura internacional e doméstica acima apresentados, boa parte da literatura aponta que Obama não obteve bons resultados, não é possível identificar uma “Doutrina Obama” e suas conquistas internacionais são limitadas e sim-

7. Disponível em: <<http://www.americanrhetoric.com/speeches/convention2008/barackobama2008dnc.htm>>. Acesso em: 20 de jun. 2015.

bólicas. Com relação ao Iraque, por exemplo, Obama foi bem-sucedido no sentido de cumprir sua promessa de retirar as tropas estadunidenses do país, fato que ocorreu em dezembro de 2011. No entanto, o Iraque pós-guerra mostrou-se prejudicial aos interesses dos Estados Unidos na região, vide a eventual ascensão do Estado Islâmico. Zaki Laidi (2012, p. 151) aponta ainda que com a saída dos Estados Unidos do Iraque, a influência do Irã em Bagdad aumentou consideravelmente. Esse resultado destoa ainda dos objetivos apontados na *National Security Strategy* de 2010⁸, no qual o governo de Obama defende uma transição pacífica e uma cooperação de longo prazo com o Iraque após a remoção das tropas.

8. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-2010/>>. Acesso em: 20 de jun. 2018.

No caso do Afeganistão, o governo conseguiu cumprir seus objetivos de maneira mais clara. Com o envio de mais tropas, Obama conseguiu vitórias simbólicas como o recuo do Talibã e a morte de Osama Bin Laden. Todavia, a custosa guerra ao terrorismo na díade Afeganistão-Paquistão não forneceu vitórias estratégicas e significativas. Também com relação ao Oriente Médio, a NSS (*National Security Strategy*) 2010 e a NSS 2015 identificam como prioritário para a estabilidade da região a resolução do conflito Israel-Palestina, com o qual o governo Obama advogou por uma solução de dois Estados, gerando tensões com Israel e sendo infrutífero ao final de seu mandato. Em resposta a uma declaração de Obama de que as fronteiras de Israel e Palestina deveriam voltar aquelas anteriores a 1967, o Primeiro Ministro Benjamim Netanyahu viajou a Washington e falou diante o Congresso, com apoio de *lobbies* internos pró-Israel, para que se opusessem à posição da Casa Branca, enfraquecendo a posição de Obama.

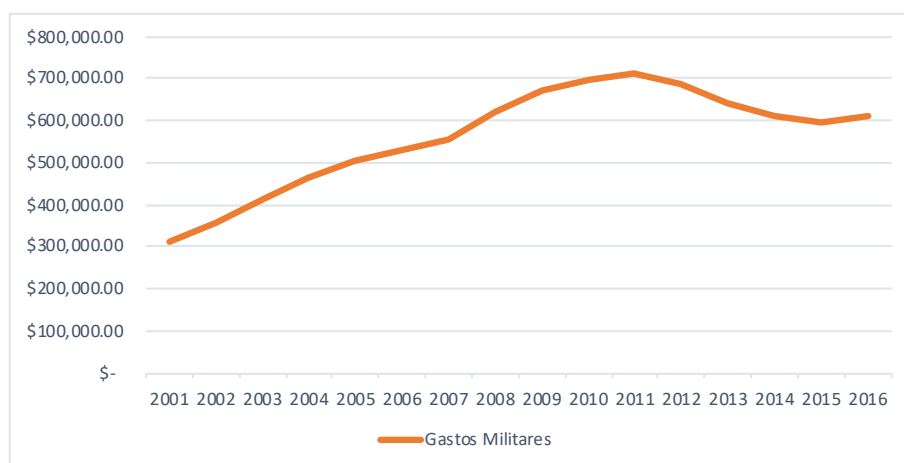
Outra prioridade enfatizada pela equipe de Obama e que possui conexões com grupos de interesse domésticos é a questão ambiental. O governo se engajou, desde a campanha, com a questão do aquecimento global. Na NSS 2015, a questão ambiental e, em especial, o aquecimento global, consta dentre as *Top Security Priorities* já que, de acordo com o documento: “O aquecimento global é uma ameaça urgente e crescente para nossa segurança nacional, contribuindo para aumentar desastres naturais, ondas de refugiados, e conflitos por recursos básicos como água e comida” (NATIONAL SECURITY STRATEGY ARCHIVE, 2015, p. 12). Laidi (2012) aponta que após as eleições congressuais de 2010, no entanto, com o Partido Republicano obtendo maioria na House of Representatives, a atuação de Obama na área ambiental ficou restringida pela oposição doméstica e o governo não avançou substancialmente nessa agenda. Cabe destacar, no entanto, que o governo Obama teve importante papel na Conferência de Paris, assinando o acordo e se comprometendo em cumpri-lo através de uma ordem executiva. Ao centralizar o acordo no executivo, todavia, buscando se desviar das pressões domésticas, a suposta vitória de Obama na agenda ambiental sofreu forte oposição interna e se fragilizou.

De acordo com Laidi (2012, p. 34), “o multilateralismo de Obama claramente acaba nos portões da Organização Mundial do Comércio (OMC)”. O autor argumenta que a saída dos Estados Unidos das negociações da Rodada Doha se deve ao fato de que muitos *lobbies* fortes, inclusive ligados ao eleitorado de Obama, como o *Farm Bureau* (ligado ao agronegócio) e sindicatos de indústrias tradicionais como as de aço, têx-

til e carvão são altamente organizados institucionalmente e se opõem à abertura comercial. Nesse sentido, tanto Sartori, discutido anteriormente –ao falar da intensidade de preferências- e Milner, ao argumentar sobre os efeitos distributivos da política externa e os grupos de interesse domésticos, são contemplados pela análise empírica. A não ratificação do Tratado da Trans-Pacific Alliance (TPP) pelo Congresso pode ser explicada pelo mesmo motivo e enfraqueceu a política comercial do governo Obama.

Com relação aos efeitos distributivos na definição da política externa, conforme apontado por Milner (2015), outra pauta de alta influência por grupos de influência doméstica é a definição do orçamento militar, que passa, necessariamente, pela aprovação do Congresso. No governo de George W. Bush, entre seu ano fiscal de 2002 e o último ano de seu mandato em 2008 aumentou o orçamento anual de aproximadamente \$312 milhões para \$621 milhões como observado no gráfico abaixo (Gráfico 1). Tal variação representa uma variação de 100% do orçamento anual, ou seja, uma forte tendência militarista do governo republicano.

Gráfico 1- Evolução dos Gastos Militares em US\$ Correntes 2001-2016 (Em Milhões)



Fonte: STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, 2018.

Já o governo Obama, de discurso e vertente mais multilateralista, reduziu o gasto anual militar nominal de aproximadamente \$668 milhões em seu primeiro ano fiscal (2009) para \$611 milhões no último ano de seu mandato. Tal fato também está intimamente relacionado com os grupos de interesse. No ciclo eleitoral de 2015-2016, por exemplo, as quatro maiores empresas de armamentos dos Estados Unidos- Boeing, Lockheed Martin, Northrop Grumman e General Dynamics- através de seus respectivos *Political Actions Committees* (PACS) doaram mais de 60% de seus recursos destinados para o *lobby* para candidatos republicanos⁹. Esses indícios não significam somente que os republicanos possuem tendências mais militaristas, mas que também, os governos democratas estarão amarrados por grupos de interesse no Congresso em temas não só de definição do orçamento militar, mas também de ajuda geopolítica e temas de segurança de maneira mais geral. Milner (2014), ao analisar depoimentos perante o Congresso, não encontrou provas de influência de grupos de interesse em temas como ajuda geopolítica, no entanto, a autora admite que

9. Dados sobre os PACs, bem como detalhamento da função dos mesmos no processo eleitoral estão disponíveis em: <<https://www.opensecrets.org/pacs/index.php?cycle=2016&party=A>>. Acesso em: 20 de jun. 2018.

“possa ser, por exemplo, que o Congresso não queira chamar fabricantes de armamentos para depor com relação a temas como ajuda geopolítica” (MILNER, 2015, p. 115). Espera-se que o governo Trump tenha tendências militaristas ainda maiores que as de Obama e que, em conformidade com o que foi visto até o momento, grupos de interesse influenciem diversos aspectos de sua política exterior. Tal fato pode ajudar a conferir maior tangibilidade à análise de sua política externa.

Grupos domésticos e a ascensão de Donald Trump

A atuação de grupos domésticos, representado também pela perda de maioria congressual, constrangeu a atuação internacional de Obama. Nesse sentido, a retórica apresentada por Trump em sua campanha, refletida no slogan “Make America great again” acusou os resultados da política internacional de Obama de permissivos com os inimigos, enfraquecendo o poder dos Estados Unidos. O brevíssimo balanço da política exterior de Obama revelou algumas das limitações. Faz-se, agora, uma análise de caráter mais conjectural da política externa de Trump, haja vista que seu governo é muito recente para uma análise aprofundada.

Entende-se que Donald Trump e seu governo não são alienígenas na estrutura de poder e riqueza norte-americanas, mas são produto de um *establishment* há muito tempo consolidado naquele país. Dessa forma, a sua política externa, bem como sua condução econômica interna, não é tão volátil ou imprevisível como jornais e alguns *think tanks* alarmam. Para responder se, de fato, há uma “Doutrina Trump”, desse modo, é necessário ir além das declarações de um homem, no mínimo excêntrico, e analisar os principais grupos de interesse que sustentam o seu governo. Alguns documentos são cruciais para tal empreitada, a começar pela Plataforma do Partido Republicano (PPR), publicado na convenção nacional do partido antes da confirmação da vitória de Donald Trump nas primárias. No documento supracitado estão delineadas as principais pautas e prescrições encontradas na política externa de Donald Trump. A plataforma traça uma conjuntura que remete ao início dos anos 1980, argumentando que os Estados Unidos estão enfraquecidos diante do fortalecimento de seus inimigos e que haviam [os Estados Unidos] voltado aos “dias de poder irrelevante de Jimmy Carter” (PLATAFORMA DO PARTIDO REPUBLICANO, 2016, p. 41) devido à negligência dos governos democratas. Dessa forma, os republicanos se comprometem em “reestabelecer o poder bélico norte-americano como o maior do mundo, com vasta superioridade sobre qualquer outra nação ou grupo de nações do mundo” (PLATAFORMA DO PARTIDO REPUBLICANO, 2016, p. 41). A conjuntura internacional é descrita, ainda, como iminentemente perigosa em que a Rússia e a China avançam seus interesses, grupos terroristas desestabilizam o Oriente Médio e ameaçam o Ocidente, Estados párias (*rogue states*), especialmente Irã e Coreia do Norte, desequilibram as regiões e infligem a ameaça de um ataque nuclear iminente.

Mais elucidativa é a parte prescritiva do documento. Em outra referência aos anos 1980, os republicanos advogam uma resposta conforme a de Ronald Reagan, ou seja, *peace through strength*, um dos quatro pilares

formulados na National Security Strategy de Donald Trump, publicada em dezembro de 2017. O aumento dos gastos militares e, em especial, a retomada da Ballistic Missile Defense (BMD) são dados como prioridades para atingir a paz através da força. Outras assertivas, como o excepcionalismo norte-americano e o “novo século americano”, também não são novidades. Em termos mais concretos, o documento advoga a saída do acordo nuclear com o Irã e o apoio inequívoco a Israel: “Nós reconhecemos Jerusalém como a eterna e indivisível capital do Estado Judeu e defendemos que a embaixada norte-americana seja transferida para lá em cumprimento com a lei dos Estados Unidos” (PLATAFORMA DO PARTIDO REPUBLICANO, 2016, p. 47). A plataforma defende o rearmamento do Japão e da Coreia do Sul, com a inclusão de sistemas BMD nos mesmos, devido à ameaça nuclear norte-coreana. Digno de nota, também, é a reprovação do reestabelecimento das relações com Cuba mencionada pelo Partido. Em suma, as 66 páginas do documento são uma espécie de previsão do que viria a ser o primeiro ano do governo de Donald Trump.

A condução do governo Trump, de acordo com as prerrogativas da Plataforma, não foi feita somente pela filiação ao Partido, mas do triunfo de um projeto mais antigo no qual segmentos importantes da elite dos Estados Unidos buscam consolidar um ciclo virtuoso de acumulação de poder e riqueza. Com isso, Trump é uma manifestação da coesão entre o capital financeiro, o complexo-industrial militar e *think tanks* que ascenderam ao poder com sucesso nos anos Reagan e consolidaram o *neoconservadorismo* como importante força política no cenário estadunidense. O *neoconservadorismo* tem como principais pilares: o nacionalismo em forma da crença na grandeza e superioridade dos Estados Unidos; o unilateralismo; o internacionalismo não institucional (intervencionismo); o militarismo e a defesa da livre iniciativa privada (TEIXEIRA, 2010, p. 53-74). Apresenta como principais expoentes intelectuais Robert Kagan e William Kristol. Trata-se, portanto, da fusão entre uma espécie de *keynesianismo* militarista e neoliberalismo, o que, na prática, significou a transferência dos recursos sociais para o setor militar nos anos 1980. Muito embora, na retórica, Donald Trump tenha defendido o que analistas chamaram de um “novo isolacionismo”, as suas ações em política externa, política econômica e sua recente NSS, expressam uma adesão clara ao *neoconservadorismo*. Como apontado por Melvyn P. Leffler, na Foreign Affairs, a NSS de Trump está longe de ser isolacionista, propondo engajamento para todas as regiões do mundo (LEFFLER, 2017). Cumpre-se destacar, ainda, que o *neoconservadorismo* perdeu influência na agenda política com o fim da Guerra-Fria, período em que se tornou patente a identificação de novos inimigos para promover a agenda militarista e patriótica do país.¹⁰

É, pois, exatamente na identificação de um mundo hostil, *hobbesiano*, que o pilar “Peace Through Strength” do NSS de Trump inicia sua análise do sistema internacional: “a continuidade central na história é a disputa pelo poder. A atualidade não é diferente (NATIONAL SECURITY STRATEGY ARCHIVE, 2017. p. 25). Assim como Reagan afirmou que a União Soviética estava ultrapassando as capacidades dos Estados Unidos devido ao descaso dos democratas e, em especial, Jimmy Carter, o

10. As ideias do presente tópico foram primeiramente desenvolvidas em Dall'Agnol (2018).

NSS de Trump traça um cenário no qual os Estados Unidos perderam sua vantagem no mundo pós-Guerra Fria devido à negligência dos governos anteriores e, em especial, os de Barack Obama. O documento aponta três fontes de ameaças: os poderes revisionistas, a saber, a China e a Rússia, os Estados páreas (Irã e Coréia do Norte) e organizações internacionais terroristas. Em termos prescritivos, o documento não destoa da Plataforma do Partido substancialmente, muito embora prescreva prioridades para uma imensa gama de temas e países do mundo, o que levou a analista Rebecca Lissner a qualificar o documento como “um exercício de retórica, caracterizado por ambições grandiosas e uma longa lista de prioridades” (LISSNER, 2017). No entanto, o que fica claro no documento é a adesão aos princípios neoconservadores e a ruptura com a retórica multilateralista de Obama. Para Leffler, o documento espelhou o pensamento de Dick Cheney (ex vice-presidente) e Paul Wolwowitz (conselheiro de George W. Bush). Diante disso, o alinhamento do governo ao *neoconservadorismo* pode ser percebido, também, através do apoio da Heritage Foundation, influente *think tank* conservador, ao governo. Argumenta-se, aqui, que o projeto de governo necessita de uma base material sólida, para além do apoio popular, a fim de se sustentar. A começar pelo setor militar, Trump solicitou ao Congresso um orçamento de \$700 bilhões a ser gasto em defesa no ano de 2018. O militarismo dos neoconservadores beneficia, primeiramente, aos conglomerados militares, como a Huntington Ingalls, Lockheed Martin, Northrop Grumman e Boeing, que poderão fabricar para o governo, respectivamente, submarinos, mísseis lançados de submarinos, bombardeadores e navios cargueiros (THOMPSON, 2016). Outras indústrias expressivas, como as de petróleo, carvão, construção, farmacêutica e o setor financeiro fazem parte da base de apoio de Donald Trump devido ao relaxamento do governo nas regulamentações ambientais e fiscais (HEATH, 2016). Em especial a questão ambiental, vê-se claramente uma ruptura entre Trump e Obama, em vista de que os dados de PAC's no ciclo eleitoral de 2015-2016, por exemplo, apontam que as maiores empresas do setor de petróleo estadunidense - Exxon Mobil e Chevron- doaram 90% de seus recursos de campanha para republicanos. Esse cenário ajuda a compreender a retirada do Acordo de Paris, por Donald Trump.

Os grupos de interesse até o presente momento mencionados explicam, em larga medida, as limitações da atuação de Obama e as medidas recentemente adotadas por Trump. Argumenta-se que a análise das elites, ou de maneira mais geral dos grupos de interesse, é fundamental para compreender simultaneamente rupturas e continuidades na política externa. Algumas ações que não são tão obviamente ligadas aos interesses domésticos, como o envio de tropas, sanções e ajuda geopolítica, conforme apontado por (MILNER, 2015) também podem ser compreendidas com auxílio da análise de grupos de interesse. Na próxima seção, adentra-se no estudo de caso do presente estudo, a saber, política estadunidense para com o Irã nos governos de Obama e Trump. Dessa forma, vê-se de maneira mais objetiva a atuação de alguns *lobbies* e infere-se que o resultado da política estratégica também é resultado de grupos de interesse institucionalmente organizados, como a análise das plataformas partidárias demonstra.

Relações Estados Unidos- Irã (2009-2018): Um estudo de caso.....

Alguns antecedentes históricos são de suma importância para compreender a política-externa estadunidense com relação ao Irã. Faz-se uma breve linha do tempo para auxiliar na compreensão do período mais recente tratado aqui. Posteriormente, discute-se a política externa do governo Obama para o Irã e, em especial, o acordo nuclear iraniano. Por fim, analisa-se os motivos de ruptura no tratamento com o Irã por parte de Donald Trump, enfatizando a saída do referido acordo por parte dos Estados Unidos.

Antecedentes históricos

Em 1951, Mohammad Mosadeq, de vertente nacionalista, assume como Primeiro-Ministro no Irã. Poucos dias após a sua posse, Mosadeq nacionalizou o petróleo. Tal fato, marcou o início das tensões entre o Irã e os Estados Unidos. No entanto, apenas dois anos depois, as inteligências britânica e estadunidense apoiaram um *coup* por uma cúpula militar para restituir o poder dos Xáas¹¹. Os anos que se seguiram foram de alinhamento com os Estados Unidos por parte do Irã, inclusive na área nuclear, quando, por exemplo, em 1968, o Irã assinou o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP). As relações se deterioraram de fato, quando, em 1979, a Revolução Iraniana forçou para o exílio os Xáas apoiados pelos Estados Unidos e o exilado há 14 anos no Iraque, o líder religioso Ayatollah Ruhollah Khomeini retornou ao Irã e se tornou o Líder Supremo. Ao mesmo tempo, demandando a volta dos Xáas para julgamento, estudantes iranianos sitiaram a embaixada estadunidense e mantiveram lá sessenta e três reféns, crise que iria durar mais de um ano, até a posse de Ronald Reagan no dia 21 de janeiro de 1981.

A partir da Revolução Iraniana as relações entre os dois países nunca mais viriam a se normalizar. Os anos 1990 são marcados por inúmeras sanções impostas pelos Estados Unidos, quando, a partir de 1995, o presidente Bill Clinton acusou o Irã de patrocinar o terrorismo e planejar adquirir armamentos de destruição em massa. As sanções se destinavam ao comércio com o Irã, e principalmente, à exportação de petróleo. Em 1996, Clinton anunciou que iria penalizar qualquer empresa que investisse mais de \$40 milhões de dólares anuais no Irã. Nos anos de George W. Bush, as tensões se acirram ainda mais devido do programa nuclear iraniano e o desenvolvimento de reatores nucleares. Bush acusou o Irã de fazer parte do “eixo do mal” juntamente com a Coreia do Norte e o Iraque, em 2002. Durante os anos Bush, em diversos discursos, o presidente não abriu mão da possível utilização da força contra o Irã. Em setembro de 2008, na disputa eleitoral, o então candidato Barack Obama prometeu uma espécie de “recomeço” nas relações com o Irã e disse que estava aberto a negociações. Quando Obama foi eleito, o então presidente iraniano Almadinejad o parabenizou¹².

Obama, Trump, o Irã e o acordo nuclear

Na Plataforma do Partido Democrata, de 2008, está expresso que “o mundo precisa prevenir que o Irã adquira armas nucleares. Isso começa com sanções mais duras e diplomacia de alto nível, sem pré-condições” (PPD, 2008, p. 31). O documento apresenta para o Irã duas opções:

11. Os fatos históricos da presente sessão são retirados de duas linhas do tempo a primeira preparada pelo jornal Al Jazeera disponível em: <<https://www.aljazeera.com/FOCUS/IRANAFTERTHEREVOLUTION/2009/02/2009249123962551.HTML>>. Acesso em: 14 de jun. 2018. E a segunda pela agência Reuters disponível em: <<https://www.reuters.com/article/iran-nuclear-usa-timeline/timeline-u-s-iran-relations-from-1953-coup-to-2016-sanctions-relief-idUSL2N1500R1>>. Acesso em: 14 de jun. 2018.

12. O presente estudo não possui como objetivo desenvolver uma análise histórica das relações Estados Unidos- Irã. Para tal, recomenda-se Murray (2016); Kinch (2016).

Iremos oferecer ao Irã uma escolha clara: se você abandonar seu programa de armas nucleares, o apoio ao terrorismo e as ameaças a Israel, você irá receber incentivos significativos, caso contrário, os Estados Unidos e a comunidade internacional irá aumentar a pressão, com sanções unilaterais mais severas, sanções multilaterais mais duras dentro e fora do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e uma ação contínua para isolar o regime iraniano (PLATAFORMA DO PARTIDO DEMOCRATA, 2008, p. 31).

A NSS, de 2010, reforça essa posição, apontando o Irã como prioridade máxima de segurança. O documento afirmava que o Irã desestabilizava o Oriente Médio, ameaçava Israel, apoiava o terrorismo e era uma ameaça para a paz mundial. Cabe-se mencionar a Declaração de Teerã, assinada por Brasil, Turquia e Irã no dia dezessete de maio de 2010. Nessa proposta, o Irã transferiria seu estoque de urânio levemente enriquecido, à época 1.200 quilos, para a Turquia. Em troca, as sanções seriam abandonadas e o Irã poderia receber 120 quilos de combustível para seu reator de pesquisa. A iniciativa tripartite, no entanto, foi frustrada pelo CSNU, que já no dia 9 de junho, aplicou mais sanções ao Irã, desta forma, ignorando a Declaração. Alguns eventos e mudanças de relações entre Washington e Tel Aviv, no entanto, norteariam os eventos para um caminho mais favorável a esse tipo de acordo.

Em 2013, a eleição de um presidente considerado mais pragmático no Irã, Hassan Rouhani, com uma plataforma de campanha pautada pela recuperação da economia¹³, gravemente afetada pelas sanções, abriu uma possibilidade de diálogo para Obama, que conversou com Rouhani pelo telefone em setembro de 2014, o contato de mais alto nível entre os dois países em mais de três décadas. Em novembro do mesmo ano, o grupo formado por Estados Unidos, Rússia, China, França, Inglaterra, Alemanha – grupo conhecido como P5 + 1, os cinco membros do CSNU mais a Alemanha – iniciam uma série de negociações com o Irã que iria culminar no *Joint Comprehensive Plan of Action* de julho de 2015, ou o “acordo nuclear iraniano”.

O *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPA) foi um acordo no qual o Irã se comprometia a limitar suas atividades nucleares e permitir a inspeção regular delas em troca da suspensão das sanções impostas à sua economia. O Irã se comprometeu em reduzir drasticamente o número de centrífugas, limitar o nível de enriquecimento de urânio para níveis mínimos, abrir mão de reatores nucleares e concordar com a inspeção periódica pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Em troca, o Irã poderia retomar o acesso ao mercado financeiro internacional e as sanções sob suas exportações de petróleo seriam retiradas.¹⁴ A NSS, de 2015, já reflete tal processo, pois assume uma postura mais otimista em relação a de 2010, destacando o sucesso da combinação estratégica de sanções e diplomacia linha dura imposta pelos Estados Unidos.

Benjamim Netanyahu, com apoio de diversos membros do Congresso dos Estados Unidos, se opôs ao acordo, taxando o mesmo como “um erro histórico”, já que, para o premier israelense, Teerã havia conseguido o alívio das tensões a base de ameaças (BROWN, 2015, p. 692). Isso já havia sido motivo de disputa entre Obama e Netanyahu, pois o último apoiava a destruição via bombardeio das plantas nucleares iranianas, enquanto Obama insistia por via da negociação dura. A literatura destaca que o *lobby* judaico, principalmente através da *American Israel Public Action Committee* (AIPAC) limitou a atuação de Obama no Oriente Médio. Muito embora

13. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/iran-nuclear-usa-timeline/timeline-u-s-iran-relations-from-1953-coup-to-2016-sanctions-relief-idUSL2N1500R1>>. Acesso em: 14 de jun. 2018.

14. Para mais informações sobre o JCPA ver: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-33521655>.

o JPCA pudesse ser considerado um sucesso diplomático, o mesmo não respaldou o apoio de importantes grupos domésticos e não ganhou força de Tratado, fato que limitou sua eficácia.

A falta de ratificação congressional levou o Partido Republicano, em sua PPR 2016, a tecer duras críticas a Obama. O documento afirma que os acordos climáticos e o do Irã seriam revistos (PLATAFORMA DO PARTIDO REPUBLICANO, 2016, p. 26). O documento vai além e afirma que o executivo do democrata Obama foi responsável pela liberação de bilhões de dólares ao Irã ao remover as sanções, que seriam utilizados para patronizar terroristas, incluindo o Estado Islâmico (PLATAFORMA DO PARTIDO REPUBLICANO, 2016, p. 46). O NSS de 2018 assume a mesma linha, destacando ainda a necessidade da construção de sistemas antimísseis na região iraniana.

Em maio de 2018, agindo de acordo com seu partido e com o apoio de Benjamim Netanyahu, Donald Trump deixou o acordo nuclear iraniano¹⁵, classificando-o de um “péssimo acordo” que nunca deveria ter sido feito. Trump ainda retomou as sanções impostas à economia iraniana através de uma ordem executiva. Obama declarou que tal ação foi um erro grave por parte de Trump e que os Estados Unidos poderiam ter de escolher, em consequência, entre um Irã nuclear ou outra guerra no Oriente Médio¹⁶.

Um importante termômetro dos interesses domésticos em política externa são os *think tanks*. A *Heritage Foundation*, importante *think tank* conservador que tem se demonstrado alinhado com a política exterior de Trump, e tradicional defensora do *neoconservadorismo*, publicou uma série de artigos sobre o acordo nuclear iraniano que são elucidativos para compreender essa corrente da sociedade norte-americana. Antes da saída de Trump do acordo, um artigo publicado pelo *think tank* afirmava que: “Se o presidente decidir sair do acordo, isso não é nem de longe o fim do mundo- ou até mesmo ruim. Pelo contrário, é um passo necessário para confrontar uma das mais mortais ameaças aos estadunidenses, israelenses e árabes do golfo” (CARAFANO, COFFEY, PHILLIPS, 2018, p. 1).

Em outro artigo publicado pela *Heritage Foundation*, posteriormente à saída do acordo, Peter Brookes (2010) advogou que Trump tomou a decisão correta, dado a fragilidade do acordo e a continuidade do perigo de um Irã nuclear e economicamente forte no médio prazo¹⁷.

Na contramão da *Heritage*, a revista *Foreign Affairs*, do Council on Foreign Relations, outro influente *think tank* estadunidense, de viés mais democrata, criticou a postura de Trump. Antes da decisão presidencial, um artigo de Peter Harrell (2018), advertia que o unilateralismo da postura do governo com relação ao acordo dificultaria em muito a eficácia das posteriores sanções planejadas por Trump. Dado que o setor privado, e países como a Rússia e a China, ofereceriam resistência em apoiar os Estados Unidos no boicote, haja vista o aspecto multilateral do JPCA. Seyed Hossein Mousavian (2018), em artigo também publicado pela *Foreign Affairs*, chamou a saída do acordo de um desastre estratégico, que aproximaria o Irã da Rússia e da China e desestabilizaria ainda mais o Oriente Médio. Sayed afirmou ainda que “quaisquer que foram os motivos para a saída de Trump do acordo, uma estratégia geopolítica sólida não é um deles” (MOUSAVIAN, 2018, p. 2).

15. Informações disponíveis em: <<https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>>. Acesso em: 16 de jun. 2018.

16. Ver em: <<https://www.theguardian.com/world/2018/may/08/iran-deal-trump-withdraw-us-latest-news-nuclear-agreement>>. Acesso em: 16 de jun. 2018.

17. Disponível em: <<https://www.heritage.org/middle-east/commentary/trump-was-right-terminate-the-iran-deal>>. Acesso em: 16 de jun. 2018.

Outro aspecto que pode marcar significativamente a formulação de política externa é a opinião pública. A opinião pública não é somente importante pelo ciclo eleitoral e apoio ao governo, mas também é reveladora de quais elites domésticas estão tendo maior sucesso em pautar a agenda. Em um estudo publicado pela Gallup, em agosto de 2015, apenas um terço da população apoiava a condução do governo Obama em relação ao Irã¹⁸. Outro estudo, publicado pela mesma agência em fevereiro de 2016¹⁹, apontava que apenas 14% dos cidadãos possuíam uma visão favorável do Irã e 30% apoiavam o acordo nuclear iraniano. Com base na filiação partidária, somente 9% dos republicanos aprovavam o acordo versus o apoio de 51% dos democratas com relação ao JPCA.

Alguns membros do alto escalão e suas origens também são elucidativos. O primeiro Secretário de Estado nomeado por Trump foi Rex Tillerson, *Chief Executive Officer (CEO)* da Exxon-Mobil. Tillerson foi recentemente substituído por Mike Pompeo, Diretor da CIA. O Secretário do Tesouro escolhido por Trump foi Steve Mnuchin, executivo da Goldman Sachs. Para a Defesa, Trump optou por um General de longa carreira, Jim Mattis. Outros nomes relevantes são o Secretário de Comércio, Wilbur Ross, importante bilionário do setor industrial, e o *National Security Advisor* John Bolton, um nome respeitado da “linha dura” do Partido Republicano. No gabinete de Donald Trump estão representados os principais grupos de interesse identificados por Mills em sua análise das elites nos Estados Unidos. Entretanto, nem sempre há a coesão necessária entre os grupos e mesmo os membros do governo para implementar políticas. No caso do Irã, por exemplo, conforme recentemente apontado por artigo da *Foreign Policy* (PERRY, 2018, p. 1-5), John Bolton vem defendendo uma intervenção militar Irã enquanto Jim Mattis está muito mais cauteloso. Bolton já indicou membros para o NSC que compartilham de sua visão. Recentemente, Trump endureceu o tom com o Irã²⁰, afirmando que se o país ameaçasse novamente os Estados Unidos, eles iriam sofrer “consequências que poucos sofreram na história”.

À guisa da conclusão do presente tópico, o caso do Irã é revelador em diferentes aspectos. A natureza do regime iraniano ameaça interesses vitais das elites estadunidenses. Em especial, aquelas ligadas ao petróleo e a “linha dura” com tendência mais militarista. O Irã é uma potência regional e, por consequência, compete com Israel e Arábia Saudita, dois importantes aliados de Washington. A comunidade judaica nos Estados Unidos é muito forte e realiza *lobby* contínuo no Congresso e na Casa Branca em defesa dos interesses de Israel. Por mais que a atuação em política externa se concentre mais no executivo, o sucesso de grupos de interesse, organizados através de *lobbies* e *think tanks* e a falta de apoio congressional do governo Obama “domesticam” a questão e pendem a resolução da questão iraniana em prol do projeto *neoconservador* para o país. Tal fato está refletido na opinião pública com relação ao Irã e ao acordo firmado por Obama. A fragilidade do JPCA, que permitiu a inversão de política externa por parte de Trump, pode ser explicada através dessas variáveis domésticas. O mesmo pode ser visto em outras áreas da política exterior de Obama, revelando forte correlação entre a coesão das elites domésticas e a possibilidade de implementar uma agenda de política externa.

18. Disponível em: <<https://news.gallup.com/poll/184604/obama-gets-low-marks-handling-iran.aspx>>. Acesso em: 16 de jun. 2018.

19. Disponível em: <<https://news.gallup.com/poll/189272/after-nuclear-deal-views-iran-remain-dismal.aspx>>. Acesso em: 17 de jun. 2018.

20. Ver mais em: <https://www.newyorker.com/news/news-desk/trump-threatens-showdown-with-iran>.

Considerações Finais

O presente estudo buscou explicar as diferenças da política externa estadunidense para com o Irã entre os governos de Obama e Donald Trump. Para tal, no entanto, dedicou-se o primeiro tópico para realizar uma discussão e revisão da literatura da área de Análise de Política Externa. Observou-se que variáveis domésticas são fundamentais para analisar a política externa. Diversos estudos na área apontam uma diversidade de variáveis domésticas a serem levadas em consideração. No entanto, optou-se por focar o estudo nos grupos de interesse que podem influenciar de maneira concreta no processo de tomada de decisão na política externa. A contribuição da Ciência Política, com os conceitos da Teoria das Elites e a análise das minorias feita por Giovanni Sartori, complementou o quadro conceitual do presente artigo.

No segundo tópico, adentrou-se na análise empírica da política externa dos dois governos. Dada a extensão do objeto, optou-se por apenas delimitar as principais diretrizes e ações dos dois governos e suas respectivas políticas externas, através da análise dos principais documentos partidários e da Casa Branca. Buscou-se identificar grupos de interesse que influenciavam o processo decisório. Observou-se que, embora o governo Obama tenha buscado avançar em diferentes áreas em sua atuação internacional, suas conquistas foram simbólicas, na medida em que, sem apoio suficiente no cenário doméstico, foram rapidamente revertidas por Donald Trump. A oposição doméstica, que de certa forma “congelou” a política externa de Obama, era constituída por grupos de interesse que, em grande parte, apoiaram a ascensão do Partido Republicano à Casa Branca, através de Trump. Grupos ligados ao pensamento neoconservador constituem importante força política dentro do governo Trump. Além disso, grupos de interesse como o *lobby* judaico e outros de base mais material, ligados a indústrias tradicionais dos Estados Unidos, impuseram importantes limitações a atuação de Obama.

O terceiro tópico foi dedicado ao estudo de caso do Irã. Os *insights* providos pela comparação dos dois governos em termos mais gerais, realizado no tópico anterior, provaram-se também verdadeiros na análise da política externa para com o Irã. O JCPA conquistado em um esforço multilateral liderado por Obama, jamais foi ratificado pelo Congresso dos Estados Unidos. Donald Trump, alicerçado no apoio do Partido Republicano e de diversos grupos de interesse, rapidamente retirou os Estados Unidos do acordo. Conforme revelado por diversos documentos do Partido Republicano, de discursos de Trump e de seu gabinete, bem como nas posições emitidas por *think tanks*, há uma reversão clara no tratamento da questão iraniana por parte do governo Trump com relação ao seu antecessor. Essa reversão pode ser explicada pela atuação dos grupos de interesse.

A hipótese defendida pelo presente estudo, de que a variação da política externa com relação ao Irã, entre os governos Obama e Trump, é explicada pela atuação dos grupos de interesse, foi corroborada pela análise empírica e revisão de literatura. Identificou-se que os principais grupos de interesse que ao mesmo tempo limitaram a realização da agenda de Obama, constituíram a base de apoio doméstica necessária para

Trump reverter a política externa de seu antecessor. Dito isso, espera-se que esse modesto estudo tenha contribuído para compreender a política externa de Obama e Trump e, em especial, a relação dos Estados Unidos com o Irã no período estudado. A análise dos grupos de interesse pode, portanto, contribuir para uma maior compreensão dos determinantes da política externa. As limitações do presente estudo estão ligadas ao fato de que os eventos analisados se situam em um período muito recente e, portanto, novos eventos podem afetar a análise. Ademais, outros estudos de caso são necessários para avançar nos resultados aqui apresentados.

Referências

- AL JAZEERA. **Timeline:** Iran-US relations: A review of important events in Tehran's relationship with Washington. 2009. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/FOCUS/IRAN-AFTER-THE-REVOLUTION/2009/02/2009249123962551.HTML>>. Acesso em: 19 jun. 2018.
- AMERICAN RETHORIC. **Obama's First Inaugural Address.** 2009. Disponível em: <<http://www.americanrhetoric.com/speeches/barackobama/barackobamainauguraladdress.htm>>. Acesso em: 19 jun. 2018.
- AMERICAN RETHORIC. **Obama's nomination acceptance speech.** 2008. Disponível em: <<http://www.americanrhetoric.com/speeches/convention2008/barackobama2008dnc.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2018.
- AMERICAN RETHORIC. **Security Team Announcement.** 2009. Disponível em: <<http://www.americanrhetoric.com/speeches/barackobama/barackobamasecurityteamannouncement.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2018.
- AMORIM, Celso. **Teerã, Ramála e Doha: memórias da política externa ativa e ativa.** São Paulo: Benvirá. 2015.
- BBC NEWS. **Iran Nuclear Deal: Key details.** 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-33521655>>. Acesso em: 17 de jun. 2018.
- BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre a ciência política na Itália.** Tradução Luiz Sérgio Henriques. São Paulo: Editora Unesp. 2016.
- BROOKES, Peter. Trump Was Right to Terminate the Iran Deal. **The Heritage Foundation.** 2018. Disponível em: <<https://www.heritage.org/middle-east/commentary/trump-was-right-terminate-the-iran-deal>>. Acesso em: 20 de jun. 2018.
- BROWN, Seyom. **Faces of power: constancy and change in United States foreign policy from Truman to Obama.** New York: Columbia University Press. 2015.
- CARAFANO, J. C; COFFEY, L; PHILLIPS, J. The Dangers of Trump Allowing Iran Deal to Continue. **The Heritage Foundation.** 2018. Disponível em: <<https://www.heritage.org/middle-east/commentary/the-dangers-trump-allowing-iran-deal-continue>>. Acesso em: 17 de jun. 2018.
- DREIFUSS, René Armand. **A Internacional Capitalista. Estratégias e táticas do empresariado transnacional: 1918-1986.** Rio de Janeiro: Espaço e Tempo. 1987.
- GALLUP. **After Nuclear Deal, U.S. Views of Iran Remain Dismal.** 2016. Disponível em: <<https://news.gallup.com/poll/189272/after-nuclear-deal-views-iran-remain-dismal.aspx>>. Acesso em: 17 de jun. 2018.
- GALLUP. **Obama Gets Low Marks for His Handling of Iran.** 2015. Disponível em: <<https://news.gallup.com/poll/184604/obama-gets-low-marks-handling-iran.aspx>>. Acesso em: 16 de jun. 2018.
- HARRELL, Peter. The Challenge of Reinstating Sanctions Against Iran It's Not as Simple as Withdrawing From the JCPOA. **Foreign Affairs.** 2018. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2018-05-04/challenge-reinstating-sanctions-against-iran>>. Acesso em: 17 de jun. 2018.
- HEATH, Thomas. How a Trump presidency will affect 15 industries. **The Washington Post.** 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/natid/Desktop/gustavo_provisorio/How%20a%20Trump%20presidency%20will%20affect%2015%20industries%20-%20The%20Washington%20Post.pdf>. Acesso em: 16 de jun. 2018.

- HUDSON, Valerie M. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2014.
- JERVIS, R. **System Effects: complexity in political and social life**. New Jersey: Princeton University Press, 1997, p.29-91.
- KINCH, Penelope. **The US-Iran Relationship: The Impact of Political Identity on Foreign Policy**. I.B Tauris & Co Ltd: 2016.
- LAIDI, ZAKI. **Limited Achievements: Obama's Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan. 2012.
- LEFFLER, M. P. Trump's Delusional National Security Strategy. **Foreign Affairs**. 2017. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-12-21/trumps-delusional-national-security-strategy>>. Acesso em: 15 de jun. 2018.
- LISSNER, Rebecca. The National Security Strategy Is Not a Strategy. **Foreign Affairs**. 2017. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-12-19/national-security-strategy-not-strategy>>. Acesso em: 15 de jun. 2017.
- MILLIBAND, Ralph. **O Estado na Sociedade Capitalista**; Tradução de Fanny Tabak. Zahar Editores: Rio de Janeiro. 1982.
- MILLS, Charles Wright. **A Elite do Poder**. Tradução de Waltensir Dutra. Zahar Editores. 2000.
- MILNER, Helen V. **Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- MILNER, Helen V. **Sailing the water's edge: the domestic politics of American foreign policy**. Princeton: Princeton University Press. 2015.
- MINTZ, Alex; DeRouen Jr. **Understanding Foreign Policy Decision Making**. Nova Iorque: Cambridge University Press. 2010.
- MOUSAVIAN, Sayed H. The Strategic Disaster of Leaving the Iran Deal. **Foreign Affairs**. 2018. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2018-05-10/strategic-disaster-leaving-iran-deal>>. Acesso em: 15 de jun. 2018.
- DALL' AGNOL, Gustavo. A força do neoconservadorismo: há uma Doutrina Trump. **Mundo-rama** - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=24359>>. Acesso em: 12 jan. 2018.
- MURRAY, Donat. **Us Foreign Policy and Iran: American-Iranian Relations since the Islamic Revolution**. Routledge. 2016.
- NATIONAL SECURITY STRATEGY ARCHIVE. **NSS 2010**. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-2010/>>. Acesso em: 15 de jun. 2018.
- NATIONAL SECURITY STRATEGY ARCHIVE. **NSS 2015**. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-2015/>>. Acesso em: 15 de jun. 2018.
- OPEN SECRETS. **Political Action Committees**. 2019. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/pacs/index.php?cycle=2016&party=A>>. Acesso em: 14 de jun. 2018.
- PERRY, Mark. Matti's Last Stand on Iran. **Foreign Affairs**. 2018. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2018/06/28/mattis-last-stand-is-iran/>>. Acesso em: 25 de jul. 2018.
- PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**. 1988. p. 427-460.
- REPUBLICAN NATIONAL COMMITTEE. **Republican Party Platform**. 2016. Disponível em: <[https://prod-cdnstatic.gop.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL\[1\]-ben_1468872234.pdf](https://prod-cdnstatic.gop.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL[1]-ben_1468872234.pdf)>. Acesso em: 14 de jun. 2018.
- REUTERS. **Iran-US relations from 1953 coup to 2016 sanctions relief**. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/iran-nuclear-usa-timeline/timeline-u-s-iran-relations-from-1953-coup-to-2016-sanctions-relief-idUSL2N1500R1>>. Acesso em: 14 de jun. 2018.
- SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Editora Ática. 1994.
- SCHWELLER, Randall L. **Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power**. Princeton: Princeton University Press. 2006.
- SIPRI DataBases. **SIPRI Arms Industry Base**. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/armsindustry>>. Acesso em: 14 de maio 2018.
- SIPRI DataBases b. **SIPRI Military Expenditure Database**. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 14 de maio 2018.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. **O Pensamento Neoconservador em Política Externa nos Estados Unidos**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT. 2008. **Democratic Party Platform**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=78283>>. Acesso em: 15 de jun. 2018.

THE GUARDIAN. **Iran deal: Trump breaks with European allies over 'horrible, one-sided' nuclear agreement**. 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2018/may/08/iran-deal-trump-withdraw-us-latest-news-nuclear-agreement>>. Acesso em: 14 de jun. 2018.

THE NEW YORK TIMES. **Trump abandons Nuclear Deal he long sponerd**. 2018. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>>. Acesso em: 13 de jun. 2018.

THOMPSON, Loren. For The Defense Industry, Trump's Win Means Happy Days Are Here Again. **Forbes**. 2016 Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/lorenthompson/2016/11/09/for-the-defense-industry-trumps-win-means-happydays-are-here-again/#57161c80b3c5>>. Acesso em: 14 de jun. 2018.

UNITED STATES WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSSFinal-12-18-2017-0905.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

WALTZ, Kenneth. **Theory of international politics**. New York: McGraham Hill, 1979.

WRIGHT, Robin. Trump Threatens a Showdown with Iran. *But How?* **The New Yorker**: 2018. Disponível em: <<https://www.newyorker.com/news/news-desk/trump-threatens-showdown-with-iran>>. Acesso em: 13 de jun. 2018.



Proteccionismo inverso y política comercial dentro del sistema multilateral de comercio: el caso de las restricciones a la exportación

Reverse protectionism and trade policy on multilateral trading system: the case of export restraints

Protecionismo reverso e política comercial dentro do sistema multilateral de comércio: o caso das restrições à exportação

1. Doctor en Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona (España), Magister en internacionalización de la misma universidad, especialista en comercio internacional de la Escuela Europea de Dirección y Empresa EUDE (España) con pregrado en negocios internacionales de la Institución Universitaria Esumer (Colombia) y pregrado en ciencia política de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor Investigador Tiempo Completo de la Institución Universitaria CEIPA (Colombia). Correo electrónico: jose.baena@ceipa.edu.co
Orcid: 0000-0002-0915-4087

Jose Jaime Baena Rojas¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n3.p28

Recibido el 24 de septiembre de 2018

Aprobado el 10 de noviembre de 2018

RESUMEN

Desde la creación de la OMC se han recibido algunas demandas por parte de sus estados miembros, todo ello respecto a la adopción de restricciones a las exportaciones. Dicha práctica suponen la configuración de un nuevo tipo de proteccionismo denominado “proteccionismo inverso” el cual no parece estar regulado a cabalidad por las disposiciones del GATT. Si bien algunos de sus artículos parecen arrojar cierta luz sobre el tema, por lo que se han invocado en algunas de las diferencias de las existentes hasta la fecha –como el “Artículo VIII Derechos y Formalidades referentes a la importación y a la exportación” y el “Artículo XI Eliminación General de las Restricciones Cuantitativas”, entre otros– resulta evidente la incapacidad del GATT y la OMC para remediar esta situación. Por lo tanto, dada esta carencia, es crucial dentro del sistema multilateral de comercio que se conduzca un nuevo proceso de negociación en el que se desarrolle un acuerdo definitivo que regule este tipo de políticas comerciales.

Palabras clave: Proteccionismo inverso. Restricciones a la exportación. Sistema multilateral de comercio. GATT. OMC.

ABSTRACT

Since the creation of the WTO, some lawsuits have been received from its member states regarding the adoption of export restrictions. This trade policy assumes a new kind of protectionism dubbed “reverse protectionism” which does not seem to be fully regulated by GATT provisions. Although certain articles seem to shed some light on the subject, since they are invoked in some differences of the total accumulated to date, such as “Article VIII Fees and Formalities connected with Importation and Exportation” and “Article XI General

Elimination of Quantitative Restrictions”, among others; in short, the WTO fails to remedy this situation. Therefore it is crucial within the multilateral trading system to conduct a new negotiation process in which a definitive agreement is developed to regulate this type of trade policies.

Key words: Reverse protectionism. Export restraint. Multilateral trading system. GATT. WTO.

RESUMO

Desde a criação da OMC, algumas demandas foram recebidas de seus Estados membros, todas com relação à adoção de restrições à exportação. Essa prática envolve a configuração de um novo tipo de protecionismo chamado “protecionismo reverso”, que não parece ser totalmente regulado pelas disposições do GATT. Embora alguns de seus artigos pareçam lançar alguma luz sobre o assunto, eles foram invocados em algumas das diferenças existentes até o momento - como “Artigo VIII - Direitos e Formalidades relativas à importação e exportação” e “Artigo XI Eliminação Geral de Restrições Quantitativas”, entre outros - a incapacidade do GATT e da OMC para remediar esta situação é evidente. Portanto, dada essa falta, é crucial, dentro do sistema multilateral de comércio, que um novo processo de negociação seja conduzido, no qual um acordo definitivo que regulamente esse tipo de política comercial seja desenvolvido.

Palavras-chave: Protecionismo inverso. Restrições à exportação. Sistema de negociação multilateral. GATT. OMC.

Introducción

A mediados de los noventa, tras el fin de la Ronda Uruguay en 1994, se alcanzaron importantes avances dentro del sistema multilateral de comercio haciendo posible el desarrollo de la mayoría de textos jurídicos en materia de comercio, muchos de estos aún vigentes. Dichos textos constituyen una especie de acuerdo marco en donde se incluyen como anexos los acuerdos relativos a las mercancías, los servicios, la propiedad intelectual, la solución de diferencias, el mecanismo de examen de las políticas comerciales y los acuerdos plurilaterales. Desde aquel entonces, muchos de estos acuerdos han permitido complementar significativamente el ordenamiento jurídico y las regulaciones del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) o Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el cual, como consecuencia de la creación de todas estas nuevas disposiciones, experimentó una importante enmienda (NARLIKAR; DAUNTON; STERN, 2012).

Otro importante avance fue precisamente la celebración del acuerdo de Marrakech en 1995, que daría origen a la Organización Mundial del Comercio (OMC), la cual desde aquel entonces ha promovido, entre otras cosas, el desarrollo de políticas económicas y liberalización del comercio a escala mundial. De las actuaciones de la OMC destacan: en primer lugar, la facilitación de negociaciones comerciales, que incluyen mercancías, servicios y propiedad intelectual. En segundo lugar, velar por la aplicación de sus acuerdos desarrollados principalmente el régimen del GATT. Dichos acuerdos obligan a los gobiernos a garantizar la transparencia de sus políticas comerciales, así como informar a la OMC

sobre las leyes en vigor y las medidas adoptadas. En tercer y último lugar, la constitución del procedimiento de resolución de reclamaciones ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD), que sirve para gestionar las controversias entre miembros, y que resulta vital para la observancia de las normas, y en consecuencia para hacer posible la fluidez de los intercambios comerciales entre los países miembros (MARCEAU, 2015; CARDONA, 2018).

Sobre el OSD es importante agregar precisamente que este es el sistema empleado por los estados cuando se está infringiendo un acuerdo o un compromiso en el marco de la OMC; y es ante tal instancia en donde se han venido recibiendo demandas por parte de los estados miembros de pleno derecho. Lo anterior, teniendo en cuenta que tales demandas judiciales o diferencias tienen que ver con la implementación de políticas comerciales alusivas a restricciones a las exportaciones; por un lado, como barreras arancelarias (BA) y por otro lado, como barreras no arancelarias (BNA).

Toda esta situación supone entonces, el auge de nuevas controversias relacionadas con políticas comerciales puntuales que para este caso serán denominadas como proteccionismo inverso o neoproteccionismo de exportación dado su infrecuente uso además de su *modus operandi* dentro del comercio internacional. Asimismo supone, una carencia en la normativa actual dado que las BA y BNA para la exportación parecen no estar reguladas a cabalidad por las disposiciones de los textos legales del GATT (TORRES, 2013); todo esto, aparte de diversos asuntos por resolver relacionados con la toma de decisiones entre los miembros, la falta de voluntad política y las dificultades referidas a consenso las cuales se tornan en el presente bastante problemáticas (NELSON, 2015).

Tan complejo se torna todo este tema que la OMC ha venido solicitando nuevos compromisos para los nuevos miembros en sus protocolos de adhesión; además, de que los mismos países están acordando cláusulas especiales en sus acuerdos comerciales para prohibir o regular las restricciones a la exportación (KORINEK; BARTOS, 2012; HUANG, 2012). Lo anterior como una medida y/o política comercial internacional paralela a las normas del sistema multilateral de comercio contenidas en las disposiciones del GATT aparte de la normativa de los textos jurídicos, todas estas, administradas por la OMC (KARAPINAR, 2011; ANANIA, 2013; BAENA, 2016).

En este sentido dentro de este artículo se presenta el marco teórico de toda esta investigación en cuyo caso se reflexiona en torno a lo *sui generis* de las restricciones a la exportación de mercancías dentro del comercio internacional. Sucesivamente se expone también la metodología en donde se consultan las bases de datos de la OMC sobre temas comerciales y son identificadas todas las diferencias por orden cronológico planteadas hasta la fecha sobre las BNA y las BA aplicadas a la exportación de mercancías, como también algunos aspectos alusivos al tema central e incluso respecto a la posición política de los países protagonistas.

Igualmente sobre los resultados, el artículo muestra cifras relacionadas con las diferencias existentes en la actualidad, el total de restriccio-

nes aplicadas a la exportación, los países que emplean este tipo de mecanismos, entre otros aspectos más. Sucesivamente, en apartado final, son planteadas las conclusiones en cuyo caso se reconoce la necesidad de que la OMC trabaje en la creación e implementación de políticas comerciales claras que regulen adecuadamente todo este tema que parece tomar cada vez más relevancia dentro del comercio internacional.

El papel del sistema multilateral de comercio para el desarrollo de políticas comerciales.....

Después del final de la Segunda Guerra Mundial, toda la iniciativa del GATT para promover el libre comercio entre los estados tuvo en su momento el propósito de construir y mejorar el sistema de comercio internacional; todo ello, por medio de la concertación de reglas a través de un acuerdo que permitiera la definición e implementación de medidas de política comercial. El GATT buscó igualmente alcanzar algunos compromisos como la reducción de los aranceles aduaneros y las barreras comerciales para mantener los mercados abiertos e incluso establecer los procedimientos aplicables para la resolución de disputas (MARCEAU, 2015).

Asimismo en el seno de esta iniciativa fueron llevadas a cabo las denominadas rondas comerciales del GATT, las cuales han sido la clave para encontrar soluciones en torno al tema de la creación de políticas y disposiciones normativas comunes para los países dentro del comercio internacional. Es en este sentido que muchas cuestiones discutidas en estas reuniones, las cuales alcanzaron un total de ocho rondas a lo largo de casi cinco décadas, fueron llevadas a cabo por los mismos países contratantes del GATT, y terminaron proporcionando finalmente algunas reglas necesarias para regular el comercio mundial el cual carecía de un ordenamiento jurídico concreto (PIEROLA, 2007).

Por lo tanto, está claro que la configuración del sistema multilateral de comercio, como se lo conoce hoy, ha sido resultado de un proceso arduo el cual comenzó en 1947 con la aprobación exitosa de la Carta de La Habana, que también incluía la creación de una figura conocida, en ese entonces, como la Organización Internacional de Comercio (OIC). Así este proyecto se intentaba concebir como una institución internacional para la regulación del comercio entre las partes contratantes del GATT; sin embargo, esta propuesta finalmente fracasó debido a la falta de aprobación del Congreso de los Estados Unidos como también a la falta de voluntad política entre las partes, una situación que sin dudas representó un gran revés para los inicios del sistema multilateral de comercio dada la ausencia de Estados Unidos como líder mundial a nivel económico (REIS, 2009).

Pues bien, según todo lo anterior, es posible afirmar que la OIC tenía la intención de completar la estructura de *Bretton Woods* de las instituciones económicas internacionales junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial; no obstante, su caída dejó una brecha notable en esa estructura considerada una institución muerta, motivo por el cual toda esta propuesta finalmente fue reemplazada y administrada a

través del GATT hasta la creación misma de la OMC muchos años más tarde (VAN DEN BOSSCHE; ZDOUC, 2013).

En este sentido, el proceso de construcción del sistema multilateral de comercio no ha sido un proceso para nada fácil, todo esto debido a que los países han tenido entonces que negociar en la mayoría de tales rondas, véase el Cuadro 1, diversos temas; entre los cuales siempre destacaron las reducciones arancelarias que eran a su vez el tema principal cubierto en la agenda del GATT. Aunque en las últimas tres rondas, justo antes del comienzo de la OMC, entre los temas más relevantes se incluyeron medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura entre otros más. De hecho, sobre las medidas no arancelarias, las partes contratantes del GATT reconocieron un ajuste muy importante sobre las actitudes de las medidas comerciales a nivel político (HOWSE, 1998).

Cuadro 1- Rondas de negociación dentro del régimen del GATT y la OMC “incluyendo las conferencias ministeriales previas a Doha”

Año	Denominación	Temas abordados	Régimen	Países participantes
1947	Ginebra	BA	GATT	23
1949	Annecy	BA	GATT	13
1951	Torquay	BA	GATT	38
1956	Ginebra	BA	GATT	26
1960 - 1961	Ginebra (Ronda Dillon)	BA	GATT	26
1964 - 1967	Ginebra (Ronda Kennedy)	BA y medidas antidumping	GATT	62
1973 - 1979	Ginebra (Ronda de Tokio)	BA, BNA y acuerdos relativos al marco jurídico	GATT	102
1986 - 1994	Ginebra (Ronda Uruguay)	BA, BNA, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la OMC, entre otros.	GATT	123
1996	Conferencia Ministerial de Singapur	Inversiones, política de competencia, contratación pública y facilitación del comercio.	OMC	128
1998	Conferencia Ministerial de Ginebra	Comercio electrónico, entre otros.	OMC	132
1999	Conferencia Ministerial de Seattle	Comercio electrónico, subvenciones a la pesca, comercio y medio ambiente y desarrollo sostenible, obstáculos técnicos al comercio, aspectos de los derechos de propiedad intelectual, adhesiones, entre otros.	OMC	135
2001	Ronda de Doha	Agricultura, servicios, acceso a los mercados para los productos no agrícolas, aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, relación entre comercio e inversiones, interacción entre comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública, facilitación del comercio, antidumping, subvenciones, acuerdos comerciales regionales, entendimiento sobre solución de diferencias, comercio y medio ambiente, miembros de reciente adhesión, ayuda para el comercio, trato especial y diferenciado, entre otros.	OMC	157

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC (2017) y Silva (2001).

Consecuentemente tras ser efectuadas tres conferencias ministeriales en el marco de la OMC, algunas de estas con notables dificultades considerando la multiplicidad de asuntos por resolver y los retos asociado a voluntad política entre las partes (ODELL, 2009), finalmente en la cuarta Conferencia Ministerial se alcanza la primera y la más reciente ronda de negociación denominada la Ronda de Doha; cuyo objetivo propendía por alcanzar una importante reforma del sistema de comercio internacional a través del establecimiento de medidas encaminadas a reducir los obstáculos al comercio. Esto además de revisar diversas normas comerciales en

donde se intentaron abordar unas 20 esferas del comercio; todo esto, en un momento estratégico para el sistema multilateral de comercio dada la adhesión oficial de la República Popular China comprendido como el país más grande que alguna vez haya hecho parte de la OMC y que incluso, hasta la fecha, ha venido generando cambios importantes en la dinámica del sistema multilateral de comercio (GAO, 2015) (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, 2017b).

Ahora bien, cabe anotar entonces que en la actualidad las Conferencias Ministeriales de la OMC siguen adelante ya que después de la oficialización de Doha, como Ronda de negociación, las reuniones periódicas se han venido manteniendo con una nueva conferencia en Cancún 2003, Hong Kong 2005, dos nuevas más en Ginebra 2009 y Ginebra 2011, Bali 2013, Nairobi 2015 y la más reciente Buenos Aires 2017. Alcanzándose así, con esta última, la undécima conferencia programada en donde se esperan seguir discutiendo nuevos temas e incluso adoptando nuevas decisiones en materia de comercio (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, 2017a).

De este modo, tras la creación de la OMC se ha promovido entonces la aplicación diversas normas e instrumentos jurídicos los cuales incluso se intentan mejorar con el desarrollo de las conferencias ministeriales; las cuales son consideradas eje central para la toma de decisiones en el sistema multilateral de comercio. En este sentido, se puede decir entonces que todas estas normas han presidido un importante periodo en el cual se han registrado algunas de las mayores tasas de crecimiento del comercio internacional; ya que estas disposiciones han venido impulsando la cooperación y el desarrollo entre todos los miembros de pleno derecho de la OMC (MINDREAU, 2005; ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, 2017).

Así pues, se puede agregar también que el funcionamiento mismo del sistema multilateral de comercio depende de la confianza entre los países miembros, de hecho, este aspecto es determinante; ya que se hace imprescindible que los miembros de pleno derecho de la OMC perciban confianza y beneficio mutuo en un ambiente de reciprocidad en donde puedan ser además atendidos asuntos puntuales como son por ejemplo, su estructura básica, del desarrollo de normas, la aplicación misma de las normas como también la participación de los miembros en la toma de decisiones (LAL-DAS, 2004).

Y aunque si bien existen diversos estudios que resaltan la trascendencia de la soberanía en los estados, el papel del sistema multilateral de comercio, la incidencia misma de la OMC, como incluso el rol de algunos otros organismos más similares; los cuales se tornan imprescindibles para afianzar la liberalización y promover el crecimiento del comercio internacional dentro del contexto de la globalización (GRABENDORFF, 2005; FERNÁNDEZ, 2009; CARDONA, 2017). Es válido exaltar que también existen trabajos donde se han analizado, con datos secundarios, la incidencia del actual sistema de comercio internacional sobre la liberalización del comercio internacional. En este sentido, los resultados parecen cuestionar seriamente, por un lado, si realmente las políticas de la OMC han liberalizado el comercio del modo más

apropiado para las economías de sus países miembros (ROSE, 2004); o si incluso, de otro lado, existen desequilibrios normativos sustanciales en la misma toma de decisiones dentro de tal sistema como también de otros tantos asuntos más que evidentemente tienen que ser superados como por ejemplo los resultados de la Ronda de Doha (KHOR, 2003; HELD, 2007).

En cualquier caso, pese a las críticas que puedan suscitarse en torno al rol del sistema multilateral de comercio Subramanian y Wei (2007) sostienen que aunque el crecimiento de los países miembros de la OMC ha sido desigual, esta generado un impacto relevante en el comercio internacional; ya que los datos sugieren un importante aumento total del volumen de las importaciones y las exportaciones de los países. Esto ha significado en consecuencia un crecimiento de más de 8 billones de dólares, es decir, aproximadamente un incremento del 120% del comercio mundial adicional respecto décadas anteriores.

No caben dudas entonces, que pese a las dificultades de la OMC, el FMI, el Banco Mundial y otras tantas instituciones internacionales que participan directa e indirectamente dentro del sistema multilateral de comercio; todos estos organismos han hecho posible gestionar, de alguna manera, el devenir de la misma globalización como fenómeno social. Por ello es posible agregar que “[...] sin mercados globales, las economías centrales estarían abocadas al debilitamiento y la extinción, y –lo que suele pasarse por alto– y de este modo arrastrarían en su caída a las economías del resto del mundo” (RESTREPO, 2005). También según Baldwin (2016) la gran mayoría de objetivos del sistema multilateral de comercio se han logrado cumplir, ya que ha sido posible afianzar la OMC como paradigma comercial basado en normas que son universalmente aceptadas y respetadas entre todos sus miembros. Asimismo ha sido posible que las BA o medidas arancelarias hayan disminuido a niveles promedio históricos; aparte de que ha sido posible también reducir enormemente las BNA a la inversión, al comercio de mercancías y al comercio de servicios. Lo anterior, pese a que la última y única ronda de negociación de la OMC, la Ronda de Doha, ha experimentado importantes reveses y fracasos desde su lanzamiento en 2001.

Así todos estos nuevos cambios en las sociedades, condicionados por la dinámica misma de la globalización además de la configuración del sistema multilateral de comercio, han terminado por dar acceso muchos mercados que anteriormente estaban aislados; una situación en la que ha sido posible entonces que las fronteras políticas se vuelven cada vez más irrelevantes y en donde muchos países en desarrollo han tenido éxito en el propósito de lograr un mayor crecimiento económico aspirando a desempeñar un papel más importante en las negociaciones internacionales. Aunque pese a todo, es evidente que el mismo sistema internacional intenta corregir diversos problemas a fin de garantizar un mayor acceso a los bienes públicos mundiales, además de prevenir los efectos asimétricos ocasionados por fallos del mercado; y es por ello que en el ámbito social el desafío de superar los notables problemas de pobreza siguen siendo un compromiso político para todos los países que participan dentro de todo este proceso de gobernanza global (PERE, 2005).

Contextualización sobre las restricciones a la exportación dentro del comercio internacional.....

Históricamente el proteccionismo ha sido entendido como una política comercial desarrollada e implementada por los gobiernos centrales, en cuyo caso son implementadas diversas medidas y/o restricciones expresadas tanto BA como BNA. Todo lo anterior, con el propósito de restringir el ingreso e incluso la salida de mercancías en un lugar específico y fin de garantizar ciertos intereses particulares de un Estado (BAENA, 2018); intereses los cuales por lo general suelen responder a objetivos propios de seguridad nacional (BERNITZ; RINGE, 2010).

Igualmente es necesario agregar que pese a los notables esfuerzos del sistema multilateral de comercio por promover la no implementación de políticas proteccionistas desmesuradas por parte de los estados miembros de la OMC; lo cierto es, que muchas medidas de esta naturaleza como los impuestos aduaneros, las cuotas y/o restricciones cuantitativas, las salvaguardias y muchas otras tantas. Suelen ser en últimas un recurso bastante común especialmente en periodos de crisis en donde los países tienden a verse tentados por recurrir a este tipo de mecanismos restrictivos motivados, en muchos casos, por la misma incertidumbre del entorno económico (BAENA; MONTOYA; TORRES, 2017).

Sobre el caso de las BA o medidas arancelarias es importante agregar que todas estas, expresadas exclusivamente en impuestos aduaneros, fueron posiblemente el recurso tradicionalmente más común para restringir el comercio dado que su implementación data desde la antigüedad misma; además de que todas estas han constituido una fuente de ingresos sumamente importante para los gobiernos centrales, considerando la versatilidad que estas ofrecen al ser aplicados impuestos aduaneros sobre los productos que se importan e incluso exportan (ASAKURA, 2003). De hecho, es quizás esa misma versatilidad la que permitió que muchos siglos después esta medida se convirtiera en la base del proteccionismo moderno, ya que las BA y/o impuestos aduaneros adoptaron una función estratégica dentro de las economías, en cuyo caso los precios extranjeros, y por lo general más bajos, tendían a ser nivelados discrecionalmente en relación a los precios de los productos nacionales. Aspecto el cual termina por otorgar una clara ventaja dentro del comercio internacional para todas aquellas empresas nacionales con problemas de productividad (BALLESTEROS, 2001; TUGORES, 2002).

De igual modo, con la configuración del sistema multilateral de comercio, precedido GATT y la misma OMC, se han desarrollado políticas comerciales que han propendido de manera ardua en liberalizar cada vez más el comercio. Disminuyendo puntualmente las BA y/o impuestos aduaneros dado que fueron justamente estas medidas las que más condicionaron, a nivel histórico, todo el devenir del comercio internacional; de hecho, fueron precisamente estas medidas, véase el Cuadro 1, las que protagonizaron siempre el tema de fondo dentro el desarrollo de las rondas de negociación en el viejo régimen del GATT (BAENA; FERNÁNDEZ, 2016; BAENA, 2019).

De otro lado, en el caso de las BNA o medidas no arancelarias es también preciso señalar que estas, expresadas en una gran multiplicidad de mecanismos distintos a los impuestos aduaneros, son posiblemente el recurso más común dentro del proteccionismo en la actualidad; dado que los impuestos aduaneros y/o aranceles se encuentran significativamente controlados debido al papel ejercido por las disposiciones del GATT y el papel activo de la OMC. En cualquier caso, estas medidas no arancelarias también han adoptado una función estratégica dentro de las economías, ya que los gobiernos centrales pueden circunscribir de un modo más tajante los flujos comerciales tanto de entrada como de salida permitiéndoles así corregir con mayor rapidez ciertas situaciones indeseadas en los mercados. Esto sin nivelar los precios de tales flujos sino, concretamente, limitando las cantidades de las mercancías, lo cual también puede redundar en una clara ventaja para ciertas empresas locales (LEVY, 2003).

Cabe igualmente anotar que la condición de popularidad, referida con antelación, también puede explicarse en buena parte por el hecho de que los gobiernos tiendan cada vez más a desarrollar directrices que se aplican sobre los flujos comerciales de entrada y/o importaciones, e incluso sobre los flujos comerciales de salida y/o exportaciones, buscando alcanzar objetivos determinados en materia de inocuidad; y que de manera suspicaz pueden llegar, en ciertos casos, a ser solicitados de manera excesiva configurándose en este sentido una protección encubierta al comercio (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, 2010).

Parecen resultar entonces claros los propósitos tanto de las BA como de las BNA dentro de la lógica del proteccionismo convencional; no obstante, el comercio mundial está siendo testigo de nuevas prácticas comerciales llevadas a cabo por parte de algunos estados, en cuyo caso están siendo implementadas, de una manera distinta, estas medidas arancelarias y no arancelarias concretamente a través de restricciones a la exportación de mercancías y recursos. Todo ello, en un escenario de profunda complejidad para el sistema multilateral de comercio dada la ausencia de una regulación cabal al respecto además de los retos que puede implicar a nivel político en la OMC dentro de la agenda de las conferencias ministeriales, o en su defecto en una nueva posible ronda de negociación, abordar este nuevo tema (KARAPINAR, 2011; ANANIA, 2013; BAENA, 2016).

Según lo anterior, las restricciones a la exportación están siendo aplicadas por diversas razones que pueden responder a objetivos políticos tales como la seguridad nacional y la protección del medio ambiente además de otras metas sociales más amplias y complejas. No obstante, es evidente también que este tipo de políticas comerciales, véase el Cuadro 2, responden a objetivos económicos tales como el aumento de los ingresos públicos, la promoción de las industrias transformadoras, la diversificación de las exportaciones, el control de las fluctuaciones de precios entre otras metas más (MILDNER; LAUSTER, 2011).

Cuadro 2- Razones económicas que motivan el uso de BA y BNA en la exportación

Caso BA o Medidas Acancelarias	Razones
La mejora de los términos de intercambio	Al restringir las exportaciones, un país que suministra una importante cuota del mercado mundial puede elevar su precio mundial. Esto implica una mejora de sus términos de intercambio, lo que permite que el país importador termine pagando más por cada unidad de la mercancía exportada.
La seguridad alimentaria y la estabilización del precio final de consumo	Al crearse una brecha entre el precio mundial y el precio interno, los impuestos a las exportaciones reducen este último mediante la reorientación de la oferta nacional hacia el mercado interno. De hecho, hay algunos ejemplos en los que el gobierno de Indonesia que imponen impuestos a la exportación de productos de aceite de palma, incluyendo crudo y de palma de aceite de cocina en 1994, ya que considera que el aceite de cocina como un producto “esencial”. Durante la crisis alimentaria de 2006-2008, esta fue la principal motivación para varios gobiernos a aplicar impuestos a la exportación y otras formas de restricciones a la exportación.
La estabilización de los precios de consumo intermedios y el desarrollo de industrias de transformación	Los impuestos a la exportación de productos primarios (en especial los no procesados) funcionan como subsidio para la mayoría de industrias de procesamiento de valor añadido, ya que esta medida promueve el suministro y garantiza la reducción de los precios internos en los insumos en comparación con el precio mundial.
El aumento de los ingresos públicos	Los impuestos a la exportación proporcionan ingresos a los países en desarrollo, sobre todo cuando existe una capacidad limitada que depender de la tributación interna.
La redistribución del ingreso	Al igual que los gravámenes de importación, los aranceles a la exportación son medidas que implican la redistribución de los ingresos: los impuestos de exportación se aplican en detrimento de los productores nacionales y en favor de los consumidores nacionales y de los ingresos públicos, mientras que los aranceles de importación son perjudiciales para los consumidores domésticos, pero benefician a los productores nacionales y los ingresos públicos.
La estabilización de los ingresos de exportación	Con el fin de estabilizar los precios internos y los ingresos de exportación para los productores que exportan, algunos países en desarrollo aplican tasas impositivas altas además de tasas variables cuando los precios de exportación son superiores a los precios de las mercancías nacionales y tasas o impuestos bajas en el caso contrario.
Caso BNA o Medidas No Acancelarias	Razones
Proteger y promover las industrias nacionales de procesamiento y/o transformados con materias primas e insumos baratos.	Esta política conlleva al mismo resultado tanto haciendo uso de BNA como de BA, ya que ambas medidas se categorizan como restricciones a la exportación. Así que tanto las restricciones cuantitativas como los derechos a la exportación terminan por proporcionar en últimas una ventaja importante a las industrias de transformación que emplean como insumos materias primas para llevar a cabo bienes terminados
Promover políticas sociales como la protección del medio ambiente o la conservación de los recursos naturales.	Este es el objetivo político más popular para justificar una restricción cuantitativa a la exportación o incluso una salvaguardia. Para la consecución de este propósito limitar el volumen de comercio de ciertos recursos es un factor clave y por ello las restricciones cuantitativas suelen ser determinante para lograrlo; asimismo en menor medida, los derechos de exportación también se utilizan para lograr estos objetivos políticos.
Control de las presiones inflacionarias y asegurar el abastecimiento interno (especialmente con los productos agrícolas para la seguridad alimentaria).	Un aumento en el precio internacional de un producto puede crear presiones inflacionarias, por ello las BNA pueden actuar como una medida para controlar la inflación, esto manteniendo los precios estables de los productos básicos. Una restricción a la exportación, promueve el aumento de la oferta interna, reduce el precio interno del producto, y por lo tanto compensando en parte las presiones inflacionarias provenientes de los precios más altos en el extranjero.
Contrarrestar la progresividad arancelaria.	Las restricciones a la exportación pueden contrarrestar la progresividad arancelaria de los países importadores. Esta práctica consiste en cobrar BA de importación, más elevadas a los productos elaborados, respecto a los no procesados. El uso de impuestos a la exportación fue sugerido por varios países como una opción política para reducir el impacto de la progresividad arancelaria sobre sus exportaciones de productos procesados.

Fuente: Elaboración propia con datos de Bouet y Laborde (2010).

En este orden de ideas, una nueva clase de proteccionismo para la exportación de mercancías parece estar erigiéndose con fuerza; todo ello, además con una serie de efectos los cuales tienden a ser diferentes para las empresas y la industria nacional desde el paradigma mismo de intervención del Estado. Lo anterior, considerando el hecho de que en este caso se inmiscuye especialmente la seguridad nacional como un componente estratégico para el mismo funcionamiento político, aparte del económico, dado lo imperativo de garantizar el suministro interno de ciertas mercancías y recursos para evitar colapsar el sistema político social (ONO, 1984; ROMM, 1993; SOLLEDER, 2013).

Por lo tanto, según García (1996) tanto desde la perspectiva de la política económica como desde la perspectiva comercial se hace imprescindible, igualmente, una nueva lectura del mencionado fenómeno. Esto debido a la influencia de nuevas prácticas y procesos que en la actualidad

destacan por su indudable peculiaridad; bien sea por la reconsideración neoproteccionista que suponen o bien sea por el carácter especialmente novedoso de su funcionalidad y modo de operar dentro la política comercial de los estados.

Las razones expuestas anteriormente, son pues motivos de peso por los cuales se puede argumentar que este tipo de políticas comerciales tienden a ser, por lo tanto, relativamente recientes dado que las restricciones a la exportación de mercancías no se llegaron a regular en su momento por el mismo GATT. Todo esto debido a la no necesidad de circunscribir este tipo de prácticas comerciales considerando lo infrecuente de su aplicación por parte de los países dentro del comercio internacional (LAMBERT; RUEFFER, 2010).

De este modo, se puede decir que dentro del sistema multilateral de comercio aún no se ha dado mayor relevancia a las restricciones a la exportación, al menos en términos jurídicos, pero llamativamente el tema toma cada vez más importancia dentro del comercio internacional; ya que las políticas proteccionistas de este tipo suelen responder a fenómenos profundamente relevantes que pueden estar cabalmente relacionados con la monopolización de recursos por parte de ciertos grupos de interés. Lo cual se puede reducir a la configuración de carteles económicos teniendo en cuenta la creciente la escasez producida por el agotamiento de los recursos (VALERO; VALERO, 2010; MATSUSHITA, 2011; BOLOTOVA, 2009).

No debe, por tanto, sorprender que en la actualidad ya se hayan hecho manifiestos diversos casos al respecto, en donde se especula en relación a todo este tema; todo ello, teniendo en cuenta la existencia de países con una disponibilidad sorprendente de recursos y que contemplan evidentemente políticas de esta naturaleza para manejar del modo más convenientemente posible tales recursos. Un ejemplo de todo lo anterior y precisamente el Estado más demandado ante el OSD es la República Popular China, véase el Cuadro 6, quien según estudios oficiales acumula aproximadamente el 97% de las tierras raras del planeta; recursos los cuales se han convertido en componentes esenciales para las industrias de alta tecnología y que podrían, a nivel político, erigir a este país hacia un nuevo liderazgo a nivel mundial (KIM; KOH, 2012; HUMPHRIES, 2013).

De esta manera y considerando la tendencia en este neoproteccionismo que parece notarse cada vez más con el paso del tiempo, algunos trabajos e investigaciones han comenzado a categorizar el modo en que las medidas arancelarias y no arancelarias pueden ser en definitiva adoptadas por los gobiernos centrales como política comercial, véase el Cuadro 3, a fin de corregir situaciones concretas dentro de la economía interna (UNITED NATIONS CONFERENCE TRADE AND DEVELOPMENT, 2012; ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2012).

Cuadro 3- Clasificación de las restricciones a la exportación de BA y BNA

Categoría BA	Descripción	Caso
<i>Derecho a la exportación</i>	Impuesto que se recauda sobre las mercancías o materias primas en el momento en que dejen un territorio aduanero.	Cuando se aplica un arancel para las mercancías que son vendidas desde un país hacia cualquier otro país.
<i>Impuesto fiscal sobre las exportaciones</i>	Impuesto que no se paga en la frontera y que sólo se aplica o discrimina bienes o productos destinados a la exportación.	Cuando los impuestos a las ventas que cobra el gobierno son mayores para los bienes o materias primas destinadas a la exportación, respecto a si se ofrecen estos bienes o mercancías para la venta en el mercado interno.
<i>Sobretasa de exportación</i>	Impuesto que se recauda sobre las mercancías en el momento de salir del territorio aduanero, y que se aplica, adicionalmente, a parte del arancel de exportación normal.	Cuando se cobra un recargo de USD 10 por determinado gobierno según la unidad de medida de la mercancía exportada.
<i>Referencia de los precios de Exportación/ Precio mínimo para las exportaciones</i>	Precio mínimo permisible para una mercancía que se exporta; este puede ser empleado como una base para calcular los impuestos a la exportación.	Cuando se determina un precio mínimo de venta el cual puede generar que aumente la base para el cobro de gravámenes o incluso que los precios sean más altos de lo que en teoría podrán ser vendidos.
<i>Impuesto temporal a la exportación</i>	Impuesto aplicado de manera momentánea, por lo general durante menos de un año, con una fecha de finalización definida.	Cuando se implementa un arancel en un periodo concreto a fin de corregir una situación puntual en la economía interna.
Categoría BNA	Descripción	Caso
<i>Salvaguardia</i>	Prohibición a la exportación de ciertos productos o medida especial de urgencia.	Cuando se aplica un arancel para las mercancías que son vendidas desde un país hacia cualquier otro país.
<i>Cuotas</i>	Topes que limitan el valor o el volumen de las exportaciones.	Cuando se aplica una restricción en las cantidades de exportación que se establece para garantizar la oferta adecuada en el mercado nacional.
<i>Los requisitos de licencia o permisos para exportar</i>	Requerimientos para obtener una aprobación o un permiso del gobierno para exportar productos.	Cuando las exportaciones de minerales pueden estar sujetas a licencias de los gobiernos cuando son vendidos a otro país.
<i>Sistema de precios duales</i>	Reglamentación donde se aplican diferentes precios para un producto cuando se exporta y otro distinto cuando se vende en el mercado interno.	Cuando se aplican medidas que obligan a los proveedores de materias primas a venderlas a nivel interno por debajo del precio que se debe vender la misma mercancía en el exterior.
<i>Restricción de despacho aduanero o punto para las exportaciones</i>	El gobierno especifica los puertos y/o puntos de acceso a través de los cuales las exportaciones deben ser canalizadas o embarcadas.	Cuando las exportaciones de mercancías de cierta naturaleza deben de ser despachadas exclusivamente desde ciertos puertos o lugares establecidos por el gobierno.
<i>Obligación mercado nacional</i>	Acuerdo de una empresa frente al Estado, con la cual se compromete una fracción de la producción anual para el mercado nacional.	Cuando la exportación de ciertos minerales solo se puede llevar a cabo siempre y cuando una empresa haya cumplido con un cupo de mercancía que se destina para el mercado doméstico.
<i>Minería captiva</i>	Aprobación otorgada por el Estado para la explotación de minas con la intención de destinar la producción exclusivamente hacia el mercado doméstico.	Cuando el Estado otorga permisos a empresas que explotan recursos para el consumo interno, todo ello a fin controlar el precio y la disponibilidad de un producto además de desincentivar las exportaciones.
<i>Otras restricciones “No especificadas previamente”</i>	Medidas que influyen de jure o de facto en el nivel o la dirección de las exportaciones de bienes y materias primas.	Cuando el Estado emplea una multiplicidad de mecanismos distintos para lograr el propósito de restringir las exportaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos de UNITED NATIONS CONFERENCE TRADE AND DEVELOPMENT (2012) y ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2012).

Es evidente entonces que en los últimos años algunos estados, como la misma República Popular China e incluso Colombia –por citar algunos– en un intento quizás por conservar ciertos recursos estratégicos, han venido desarrollando políticas comerciales que en efecto intentan regular, a nivel interno, todo el tema de las restricciones a la exportación; situación que por lo tanto, evidencia una nueva dinámica y por ende la adopción de nuevos mecanismos que toman cada vez un mayor protagonismo dentro de los gobiernos centrales para restringir las exportaciones tanto con BA como con BNA dentro del comercio internacional

(MINISTERIO DE COMERCIO CHINO, 2002; MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO, 2016). De hecho en ciertos casos, dada la insuficiencia normativa de la misma OMC al respecto, diversos países han encontrado en la firma de acuerdos comerciales una opción bastante efectiva, hasta ahora, para prohibir o regular entre las partes implicadas este tipo de prácticas; generándose entonces una normativa y una serie de disposiciones paralelas al sistema multilateral de comercio (KORINEK; BARTOS, 2012; HUANG, 2012).

A la vista de lo anteriormente expuesto, cabe agregar que si bien los estados del sistema multilateral de comercio invocan ciertas normas del GATT o normas concretas de los textos jurídicos de la OMC cuando se han llegado a presentar demandas ante el OSD. Lo anterior, debido a que alguna de las partes considera que se están vulnerando sus derechos o porque determinadas políticas comerciales parecen menoscabar sus propias condiciones económicas y sociales; lo cierto es que infortunadamente estas normas parecen evidenciar vacíos bastante significativos que no logran regular a cabalidad el tema en cuanto a las restricciones a la exportación se refiere (LAMBERT; RUEFFER, 2010).

Respecto a lo anterior las normas de primera jerarquía más relacionadas con las restricciones a la exportación son en primera instancia, el artículo “XI Eliminación General de las Restricciones Cuantitativas” del GATT que exige a los miembros de la OMC que eliminen todas las prohibiciones y restricciones cuantitativas a las exportaciones, exceptuando aquellas de orden “temporal” para prevenir y aliviar la escasez de alimentos y productos “esenciales” o aquellas necesarias para la aplicación de reglamentos concretos referidos a control de calidad. Sin embargo, el artículo no es lo suficientemente específico como para definir las circunstancias puntuales en que se podrían justificar las políticas comerciales de esta naturaleza además de que este tampoco indica el alcance, la duración, el límite de las medidas restrictivas que podrían aplicarse aparte de no dejar claro los productos como tal que están sujetos a estas medidas (KARAPINAR, 2011).

En segunda instancia, el artículo “VIII Derechos y Formalidades referentes a la importación y a la exportación” del GATT el cual plantea que los aranceles, impuestos u otras cargas a las exportaciones “no deberán constituir un protección indirecta a los productos nacionales” pero para el caso de la exportación la implementación de estas medidas no suponen los mismos efectos que para el caso de la importación. Por lo tanto, el aspecto anterior parece tornarse impreciso además de que en este artículo no se prohíbe como tal el uso de medidas arancelarias, lo cual deja abierta diversas posibilidades para la aplicación de proteccionismo de este tipo (BAENA, 2016).

Cabe destacar también en el caso de las normas de segunda jerarquía que algo similar sucede con el artículo “12 Disciplinas en materia de prohibiciones y restricciones a la exportación” del texto jurídico Acuerdo sobre la Agricultura (AsA) en donde los países que adopten este tipo de mecanismos deberán notificar al Comité de Agricultura de la OMC sobre la naturaleza y tiempo de tal restricción. Aunque en la práctica esta disposición complementaria al GATT tampoco ha generado los resultados

esperados, básicamente, porque no todos los productos exportados que son susceptibles de ser restringidos son alimentos y además porque los acuerdos de la OMC –como el AsA entre otros tantos más que pudieran dar luces sobre las restricciones a la exportación pero que finalmente no lo hacen tampoco–, poseen una condición especial en lo que suele ser definido como “GATT à la carte”; ya que estos son solo vinculantes para aquellos estados signatarios que discrecionalmente hayan decidido incorporarlos en sus ordenamientos jurídicos (JACKSON, 2000).

En este mismo orden de ideas, si bien las medidas arancelarias a la exportación no han sido aún muy comunes entre los países; particularmente aquellos países menos desarrollados pueden considerar este mecanismo como una atractiva fuente de ingresos. Esto debido a que a nivel internacional la regulación para los aranceles no es igual de rígida para el caso de las exportaciones además de que a nivel interno puede resultar más conveniente incrementar los ingresos públicos por medio de impuestos aduaneros, sean de importación o de exportación, que haciendo uso de medidas políticamente más complejas como bien pueden ser los impuestos sobre la renta u otras cargas impositivas a los nacionales (MILDNER; LAUSTER, 2011).

Y es precisamente por el motivo anterior que de acuerdo a Ya Qin (2012) la OMC debería en definitiva aspirar a regular los derechos de exportación de la misma manera como lo ha alcanzado con los derechos de importación. Ya que en este último caso se ha logrado precisamente, como se estipula en el artículo “II Listas de concesiones” del GATT, que todos los estados miembros de la OMC se comprometan a fijar tope máximo de aranceles para cada producto en el caso de las importaciones; lo cual, a nivel jurídico permitiría superar en buena medida todo estos vacíos legales para el caso de los flujos comerciales de salida y/o exportaciones.

Finalmente si bien es cierto que las diferencias actuales sobre este tipo de proteccionismo se han logrado manejar a partir de la interpretación que efectúa el OSD con las normas actuales de primera y segunda jerarquía. Resulta tan evidente la complejidad de este tema sobre la regulación de las restricciones a la exportación; que dentro del sistema multilateral de comercio, en los últimos años, los países miembros de pleno derecho de la OMC han venido solicitando a los estados que se han venido sumando al organismo, determinados compromisos especiales en sus protocolos de adhesión; es decir, en los textos oficiales negociados para que estos últimos pasen a ser también miembros de pleno derecho. De este modo, por un lado, tales compromisos de los nuevos miembros, conocidos también como “OMC plus”, tienden a tornarse en una norma adicional y totalmente *sui generis* dado que en estos se acuerdan disposiciones que no están circunscritas en el GATT y los textos jurídicos. Pero también, de otro lado, se tornan en una norma discriminatoria; ya que en estos son acordadas disposiciones especiales para regular las restricciones a la exportación, las cuales además han venido invocándose en las demandas presentadas ante el OSD, que no necesariamente son vinculantes para los miembros iniciales (YA QUIN, 2003; KORINEK; BARTOS, 2012; HUANG, 2012).

Metodología

Con el propósito de contextualizar el presente tema objeto de estudio y asimismo identificar las principales diferencias dentro de la OMC en la primera parte de este artículo se efectúa un sólido marco teórico en cuyo caso fueron consultadas bases de datos de revistas de alto impacto científico como Web of Science (WOS) de *Clarivate Analytics*, Scopus de *Elsevier* entre otras bases de datos como Science Direct, Ebsco, Doaj, Scielo, y a fines, a través de las cuales fue posible identificar artículos, libros y ponencias cuyo criterio de búsqueda o palabras clave fueron principalmente “neoproteccionismo, restricciones a la exportación, sistema multilateral de comercio, GATT, OMC, entre otras”, de igual modo es importante agregar también que esta terminología técnica fue también rastreada en inglés a razón de incrementar los resultados en el material bibliográfico de consulta.

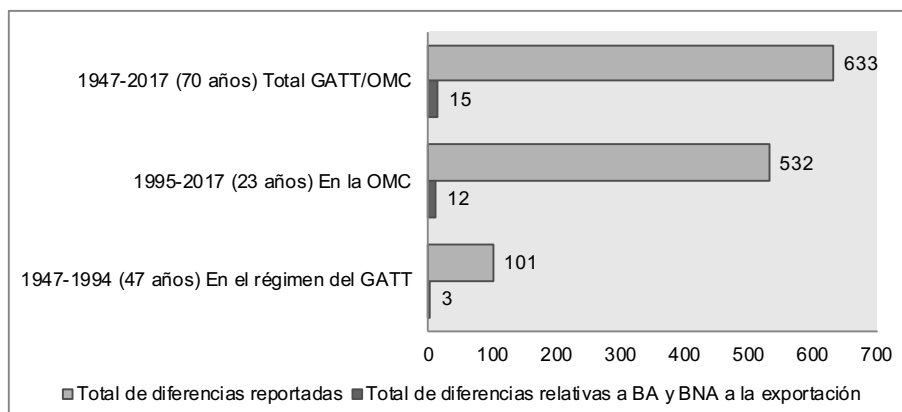
Posteriormente, para la construcción de los resultados de este artículo científico se acudió a sitios web oficiales de organismos como la Organización Mundial del Comercio (OMC) en inglés World Trade Organization (WTO), también *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), *Global Trade Alert* (GTA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entre otras páginas más de la red que facilitaron el acceso a fuentes secundarias confiables, donde fue posible encontrar información y datos importantes para el desarrollo de los resultados. Información con la cual fue posible entonces exponer y describir el contenido central de esta investigación a través de cuadros y figuras que soportan el presente enfoque jurídico analítico completando efectivamente este apartado del artículo.

De este modo, teniendo en cuenta todo lo anterior, con todas estas bases de datos se llevó a cabo el presente estudio descriptivo sobre “el proteccionismo inverso y las restricciones a la exportación de mercancías” además de identificar las diferencias planteadas ante la OMC que hicieron posible en definitiva entender todo este fenómeno y responder así al tema central objeto de estudio del presente artículo de investigación.

Resultados

En función de todo lo planteado previamente, es preciso destacar entonces el papel de las diferencias planteadas dentro de la OMC sobre las restricciones a la exportación de mercancías, como también las disposiciones normativas inmiscuidas en las diferencias además de los países implicados y finalmente el proteccionismo inverso registrado en la actualidad respecto al proteccionismo total dentro del comercio internacional. Por lo tanto, en relación al primer aspecto, tras ser tenidas en cuenta todas las diferencias presentadas en el régimen del GATT y la actual OMC, véase la Figura 1, es posible determinar que desde los orígenes del sistema multilateral de comercio hasta la fecha, es decir en un periodo de siete décadas, se han registrado un total de 633 diferencias entre todos los países miembros de la OMC.

Figura 1- Total de diferencias neoproteccionistas dentro del régimen del GATT y la OMC



Fuente: Elaboración propia con datos de OMC (2017c) (2017d).

Cabe destacar que de todas estas únicamente 101 diferencias fueron llevadas a cabo en el viejo régimen del GATT, en cuyo caso se registraron puntualmente solo 3 diferencias relacionadas con proteccionismo inverso, es decir que tan solo un 2,97% de tales diferencias tuvieron que ver, entre el año 1947 y el año 1994, con restricciones a la exportación de mercancías. Mientras que de otro lado, de todas las 532 diferencias restantes que han sido llevadas a cabo dentro de la OMC, solo se han registrado 12 diferencias relacionadas con proteccionismo inverso. Es decir que para este último caso tan solo un 2,26% de tales diferencias han tenido que ver, entre el año 1995 y el año 2017, con restricciones a la exportación de mercancías.

De igual modo, si a nivel general si se analizara todo el contexto dentro del sistema multilateral de comercio; es decir un total de 633 diferencias, se habrían registrado entonces solo 15 diferencias, lo que significaría que tan solo 2,37% del total de diferencias, entre el año 1947 y el año 2017, estarían relacionadas con proteccionismo inverso o neoproteccionismo de exportación.

En relación al segundo caso, después de ser analizadas todas las diferencias presentadas en el régimen del GATT, se puede afirmar que desde los orígenes del sistema multilateral de comercio hasta el fin de la Ronda Uruguay, véase el Cuadro 4, las 3 diferencias que se presentaron fueron la BISDII/28 del 1949, la BISD35S/98 de 1986 y la BISD37S/200 de 1990.

Cuadro 4- Diferencias en el régimen de GATT de las políticas neoproteccionistas de tipo BNA

Nombre de la diferencia	Año	Tipo de Proteccionismo	Leyes Invocadas	País Demandante	País Demandado	Recurso
BISDII/28	1949	BNA	Artículos I y XXI (GATT)	Checoslovaquia	Estados Unidos	Bienes en general
BISD35S/98	1986	BNA	Artículos XI y XX (GATT)	Estados Unidos	Canadá	Arenque y Salmón sin elaborar
BISD37S/200	1990	BNA	Artículo XI (GATT)	Estados Unidos	Comisión Económica Europea	Desechos de Cobre

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC (2017d).

Estas diferencias tuvieron que ver en su momento con bienes y mercancías en general, productos agrícolas de origen acuícola y materias primas minerales. Asimismo dentro de tales diferencias fueron invocados concretamente los artículos “I Trato general de la nación más favorecida”, “XI Eliminación general de las restricciones cuantitativas”, “XX Excepciones generales” y “XXI Excepciones relativas a la seguridad” del GATT; todo ello, destacando además que para este caso en particular ninguna de las 3 diferencias tuvo que ver con BA o medidas arancelarias.

Y precisamente, al analizarse las diferencias alusivas a BA o medidas arancelarias que se han presentado dentro de la OMC, véase el Cuadro 5, es posible determinar que las 8 diferencias que se presentaron fueron la DS394, la DS395, la DS398 del 2009, la DS431, la DS432, la DS433 del 2012 además de la DS508 y DS509 del 2016.

Cuadro 5- Diferencias dentro de la OMC de las políticas neoproteccionistas de tipo BA

Nombre de la diferencia	Año	Tipo de Proteccionismo	Leyes Invocadas	País Demandante	País Demandado	Recurso
DS394	2009	BA	Artículos VII, VIII, X y XI (GATT) Protocolo de Adhesión.	Estados Unidos	China	Tierras raras
DS395	2009	BA	Artículos VII, VIII, X y XI (GATT) Protocolo de Adhesión.	Comunidades Europeas	China	Tierras raras
DS398	2009	BA	Artículos VII, VIII, X y XI (GATT) Protocolo de Adhesión.	México	China	Tierras raras
DS431	2012	BA	Artículos VII, VIII, X y XI (GATT) Protocolo de Adhesión.	Estados Unidos	China	Tierras raras
DS432	2012	BA	Artículos VII, VIII, X y XI (GATT) Protocolo de Adhesión.	Unión Europea	China	Tierras raras
DS433	2012	BA	Artículos VII, VIII, X y XI (GATT) Protocolo de Adhesión.	Japón	China	Tierras raras
DS508	2016	BA	Artículos X y XI (GATT) Protocolo de Adhesión.	Estados Unidos	China	Materias primas
DS509	2016	BA	Artículos X y XI (GATT) Protocolo de Adhesión.	Unión Europea	China	Materias primas

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC (2017d).

Por lo tanto, es importante señalar que estas diferencias han tenido que ver principalmente con tierras raras y materias primas a fines; y que además, particularmente, el país demandado en todas y cada una de las diferencias ha sido la República Popular China. También dentro de tales diferencias fueron invocados concretamente los artículos “VII Valoración en aduana”, “VIII Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación” y “XI Eliminación general de las restricciones cuantitativas” del GATT aparte de invocarse el Protocolo de Adhesión de la República Popular China en donde se establecieron compromisos adicionales al respecto.

Sobre las diferencias alusivas a BNA o medidas no arancelarias que se han presentado dentro de la OMC, véase el Cuadro 6, es posible hacer mención que las 4 diferencias que se presentaron fueron la DS107 de 1997, la DS120 y DS155 de 1998 y la DS194 del 2000.

Cuadro 6- Diferencias dentro de la OMC de las políticas neoproteccionistas de tipo BNA

Nombre de la diferencia	Año	Tipo de Protec- cionismo	Leyes Invocadas	País Deman- dante	País Demandado	Recurso
DS107	1997	BNA	Artículos XI y XXIII (GATT)	Comunidades Europeas	Pakistán	Cueros y Pielés
DS120	1998	BNA	Artículos XI y XXIII (GATT)	Comunidades Europeas	India	Cueros y Pielés
DS155	1998	BNA	Artículos X y XI (GATT)	Comunidades Europeas	Argentina	Cueros y Pielés
DS194	2000	BNA	Acuerdo SMC Artículos 1, 10, 11, 17,19 y 32. Artículo XVI:4 Acuerdo de Marrakech	Canadá	Estados Unidos	Bienes en general

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC (2017d).

En este sentido se puede reconocer que estas diferencias han tenido que ver en su mayoría con curtiembres y mercancías en general; en donde fueron invocados concretamente los artículos “X Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales”, “XI Eliminación general de las restricciones cuantitativas” “XXIII Anulación o menoscabo” del GATT aparte de invocarse los artículos “1 Definición de subvención”, “10 Aplicación del artículo VI del GATT de 1994”, “11 Iniciación y procedimiento de la investigación”, “17 Medidas provisionales”, “19 Establecimiento y percepción de derechos compensatorios” y “32 Otras disposiciones finales” del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) además del artículo “XVI:4 Disposiciones varias” del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC.

En relación al tercer y último caso, tras considerarse el proteccionismo inverso registrado en el presente, es posible determinar que todo éste en conjunto, véase la Figura 2, equivale tan solo a un 4,99%; todo ello, respecto al proteccionismo convencional que alcanza un 95,01% de un total de más de 1200 BA y BNA de proteccionismo registrado dentro del comercio internacional hasta la fecha.

Figura 2- Neoproteccionismo de exportación total dentro del comercio internacional

Neoproteccionismo	TOTAL		
		1282	100.00%
	Proteccionismo Convencional	1218	95.01%
	Otras medidas a la exportación no especificadas (BNA)	5	0.39%
	Impuestos a la exportación (BA)	5	0.39%
	Cuotas a la exportación (BNA)	10	0.78%
	Licencia como requisito para la exportación (BNA)	19	1.48%
	Prohibición a la exportación (BNA)	25	1.95%

Fuente: Elaboración propia con datos de GLOBAL TRADE ALERT (2016).

Por consiguiente, tal y como se puede apreciar en la Figura 2, de un total de 64 medidas exclusivamente relacionadas con proteccionismo inverso, solo 5 de estas tienen que ver con BA o medidas arancelarias relativas con impuestos a la exportación, es decir tan solo un 0,39% del

total del proteccionismo. Mientras que de las restantes de proteccionismo inverso 59 medidas tienen que ver con BNA o medidas no arancelarias, es decir un 4,60% las cuales asimismo están repartidas en licencias como requisito para la exportación, cuotas a la exportación y otras medidas a la exportación no especificadas.

Conclusiones

Si bien el proteccionismo convencional, asociado en este caso a los flujos comerciales de entrada o importaciones, es considerablemente alto en la actualidad respecto al proteccionismo inverso, asociado a los flujos comerciales de salida o exportación, todo esto debido a que este último apenas comienza a manifestarse dentro del proteccionismo total empleado comercio internacional. Es altamente probable que con el agotamiento de los recursos en general tanto las BA como las BNA tiendan a aumentar con el tiempo dentro de los procesos de exportación de mercancías. De hecho en poco más de dos décadas, tras la creación de la OMC, se han cuadruplicado las demandas y/o diferencias alusivas a este tema ante el OSD; todas estas, en su mayoría contra la República Popular China, Estado que ha venido aplicando políticas comerciales restrictivas, presuntamente incompatibles con las normas del sistema multilateral de comercio, contra sus propias exportaciones en un intento por administrar a beneficio propio su producción de tierras raras y otros recursos estratégicos.

Por lo tanto, es crucial para el sistema multilateral de comercio que la OMC aborde todo este tema a fondo dentro del seno del máximo órgano de decisión; es decir, en las conferencias ministeriales o que incluso en su defecto se conduzca un nuevo proceso de negociación en el que se desarrolle un acuerdo detallado y pertinente sobre la regulación de las restricciones a la exportación. Todo esto considerando que estas políticas comerciales se han incrementado hoy en día, tal y como se ha podido demostrar, además de que las mismas diferencias al respecto, entre los estados miembros de la OMC, han venido en considerable ascenso en los últimos años ante el OSD. Diferencias en las cuales, por lo general, han sido invocados principalmente los artículos “VIII Derechos y Formalidades referentes a la importación y a la exportación” y el “XI: Eliminación General de las Restricciones Cuantitativas” del GATT e incluso los textos jurídicos; normas las cuales parecen no ser suficientes para regular a cabalidad el tema de las restricciones a la exportación, dado que los protocolos de adhesión –estos últimos aplicados exclusivamente a los nuevos miembros de la OMC– y la firma de acuerdos comerciales constituyen en el presente alternativas especiales y adicionales de regulación.

También resulta sumamente llamativo el hecho de que el proteccionismo inverso o neoproteccionismo de exportación tienda a acentuar algunas prácticas económicas que en la actualidad son bastante cuestionadas e inclusive censurables, en donde ciertos países intentan administrar sus propios recursos y materias primas en función de la disponibilidad de los mismos dentro del comercio internacional. Lo anterior, coordinando deliberadamente su producción y adoptando de este modo políticas co-

merciales que inciden en su precio, tal y como sucede precisamente con la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y diversos hidrocarburos. Por lo tanto, esta situación puede suponer con el tiempo el escalonamiento de nuevos carteles entre determinados países que buscarían tener el control de ciertos recursos comunes, lo cual podría conllevar también al recrudecimiento de prácticas colusorias.

Sucesivamente todo este patrón de neoproteccionismo alusivo a restricciones a la exportación puede plantear, en definitiva, dentro de las relaciones internacionales todo un punto de inflexión para los estados que intentan seguir no solo las disposiciones del GATT y los textos jurídicos; sino también otros ordenamientos jurídicos del propio sistema internacional. Dado que si bien existe una gobernanza global dentro del paradigma actual de las relaciones internacionales, el agotamiento propio de los recursos y la sucesiva escasez puedan suponer una dinámica más compleja, y quizás sin precedentes, en donde se planteen escenarios de recusación de tales ordenamientos jurídicos debido a la imperatividad y primacía misma de la seguridad nacional como instinto de supervivencia política.

Referencias

- ANANIA, G. Agricultural export restrictions and themWTO “What options do policy-makers have for promoting food Security?”. **Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development**. 2013. Disponible em: <<https://www.ictsd.org/downloads/2013/11/agricultural-export-restrictions-and-the-wto-what-options-do-policy-makers.pdf>>. Acceso em: 15 ago. 2018.
- ASAKURA, H. **World History of the Customs and Tariffs**. Brussels: World Customs Organization. 2003.
- BAENA, J. La política de comercio exterior y las exportaciones colombianas. **Revista de Economía Institucional**. vol. 21, n. 41, p. 51-70. 2019.
- BAENA, J. Barreras arancelarias y no arancelarias como restricciones al comercio internacional. **Revista Venezolana de Gerencia**. vol. 23, n. 86, p. 543-562. 2018.
- BAENA, J. Las restricciones y los aranceles a las exportaciones de mercancías en el Derecho de la OMC ¿barreras tradicionales o neoproteccionismo? **Facultad de Derecho Universidad de Barcelona**. 2016. Disponible em: <<http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/103722>>. Acceso em: 29 set. 2018.
- BAENA, J; FERNÁNDEZ, X. Aproximaciones a la inserción de Colombia en el sistema multilateral de comercio en 1995-2015. **Análisis Político**, vol. 29, n. 1, p.114-131. 2016.
- BAENA, J; MONTOYA, A; TORRES, D. La crisis económica mundial ¿La proliferación del proteccionismo como una causa efecto? **En-Contexto**, vol. 5, n. 6 ,p. 185-207. 2017.
- BALDWIN, R. The world trade organization and the future of multilateralism. **Journal of Economic Perspectives**, vol. 30, n. 1, p. 95-116. 2016.
- BALLESTEROS, A. **Comercio exterior teoría y práctica**. Murcia, España: Editorial Universidad de Murcia. 2001.
- BERNITZ, U., & RINGE, W. **Company Law and Economic Protectionism: New Challenges to European Integration**. New York: Oxford University Press. 2010.
- BOLOTOVA, Y. Cartel overcharges: An empirical analysis. **Journal of Economic Behavior & Organization**, vol. 70, n. 1-2, p. 321-341. 2009.
- BOUET, A; LABORDE, A. OECD Trade Policy Studies, The Economic Impact of Export Restrictions on Raw Materials. 2010. **Organization for Economic Co-operation and Development**. Disponible em: <<http://www.oecd.org/publications/the-economic-impact-of-export-restrictions-on-raw-materials-9789264096448-en.htm>>. Acceso em: 05 nov. 2018.
- CARDONA, G. **Comercio Mundial tendencias y estructura**. Medellín: Editorial CEIPA. 2017.
- CARDONA, G. **Integración Económica y Cooperación Internacional: entre el multilateralismo, el regionalismo y la supranacionalidad**. Medellín: Editorial La Sallista. 2018.

FERNÁNDEZ, X. Globalización económica, soberanía de los estados y políticas sociales: funciones y retos del derecho internacional ante el “Trilema” de la globalización. **Sociedad Global revista de relaciones internacionales y ciencias políticas publicación de la Universidad Abierta Interamericana**, vol. 3, n. 1, p. 43-84. 2009.

GAO, H. **From the doha round to the China round: China's growing role in WTO negotiations**. En *China in the International Economic Order: New Directions and Changing Paradigms*. New York: Cambridge University Press. 2015.

GARCÍA, J. Neoproteccionismo, dumping social y eco-dumping. **Nueva Sociedad**, vol. 1, n. 143, p. 124-141. 1996.

GRABENDORFF, W. Relaciones triangulares en un mundo unipolar: América del Norte, la Unión Europea y América del Sur. **Análisis Político**, Vol. 38, n. 149, p. 3-19. 2005.

GLOBAL TRADE ALERT. 2016. Disponível em: <http://www.globaltradealert.org/global_dynamics/area_all/year-from_2016/year-to_2018>. Acesso em: 15 ago. 2018.

HELD, D. Redefinir la gobernabilidad global: ¡Apocalipsis cercano o reforma! **Análisis Político**, vol.1, n.62, p. 58-78. 2007.

HOWSE, R. **The World Trading System: Critical perspectives on the World Economy**. New York: Routledge. 1998.

HUANG, X. **A Discussion on Exceptions to Export Restrictions Under GATT/WTO**. Faculty of Law University of Oslo. 2012. Disponível em: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/35645/axdiscussiononexceptionsxtoexportrestrictions_newxtemplate__XIAO-QINGxHUANG.pdf?sequence=1>. Acesso em: 29 set. 2018.

HUMPHRIES, M. Rare Earth Elements: The Global Supply Chain. 2013. **Congresional Research Service**. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/natsec/R41347.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

JACKSON, J. **The Jurisprudence of GATT and the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations**. New York: Cambridge University Press. 2000.

KARAPINAR, B. Export Restrictions and the WTO Law: How to Reform the “Regulatory Deficiency”. **Journal of World Trade**. vol. 45, n. 6, p.1139-1155. 2011.

KHOR, M. **¿Qué hacemos con la OMC?: un programa de cambios para el comercio global**. Barcelona: Icaria Editorial. 2003.

KIM, Y; KOH, J. The International Trade Legal Issues Surrounding China's Export Restraints on Rare Earths and the Prospects. **Anam Law Review**, p. 401-440. 2012.

KORINEK, J; BARTOS, J. **Multilateralising regionalism: disciplines on export restrictions in regional trade agreements**. Organisation for Economic Co-operation and Development. 2012. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP\(2011\)23/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP(2011)23/FINAL&docLanguage=En)>. Acesso em: 17 ago. 2018.

LAL-DAS, B. **La OMC y el sistema multilateral de comercio: pasado, presente y futuro**. Barcelona, España: Icaria Editorial. 2004.

LAMBERT, J; RUEFFER, S. **Legal memo Mexican Mission to the WTO and Export Taxes under WTO Agreements**. 2010. Disponível em: <https://www.tradelab.org/images/tradelab/pdf/clinics/2016/Export_taxes_under_WTO_Agreements.pdf>. Acesso em: 09 set. 2018.

LEVY, S. **Globalización económica**. Ciudad de México: Editorial ISEF. 2003.

MARCEAU, G. **A History of Law and Lawyers in the GATT/WTO: The Development of the Rule of Law in the Multilateral Trading System**. Cambridge United Kingdom: Cambridge University Press. 2015.

MATSUSHITA, M. Export controls of natural resources and the WTO/GATT disciplines. **Asian journal of WTO & international health law and policy**, vol. 6, n. 2, p. 281-312. 2011.

MILDNER, S; LAUSTER, G. Settling Trade Disputes over Natural Resources: Limitations of International Trade Law to Tackle Export Restrictions. **Goettingen Journal of International**, vol. 3, n. 1, p. 251-281. 2011.

MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO. Sistema Armonizado Decreto 2153. 2016. Disponível em: <<http://www.mincit.gov.co/documentos/351/2016>>. Acesso em: 15 de nov. 2018.

MINDREAU, M. **Del GATT a la OMC, 1947-2005 : la economía política internacional del sistema multilateral de comercio**. Lima, Perú: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación. 2005.

MINISTERIO DE COMERCIO CHINO. **Regulation of the People's Republic of China on the Administration of the Import and Export of Goods**. 2002. Disponível em: <<http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=38108&lib=law>>. Acesso em: 15 de nov. 2018.

NARLIKAR, A., DAUNTON, M., & STERN, R.. **The Oxford Handbook on The World Trade Organization**. New York: Oxford University Press.2012.

NELSON, D. Prospects for Constitutionalization of the WTO. **World Trade Review**, vol. 14,n. 1, p.135-153. 2015.

ODELL, J. Breaking deadlocks in international institutional negotiations: The WTO, Seattle, and Doha. **International Studies Quarterly**, vol. 53, n. 2, p.273-299.2009.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2012). **Taking stock of measures restricting the export of raw materials: analysis of OECD inventory data**. 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP%282012%2917/FINAL&docLanguage=En>>. Acesso em: 09 set. 2018.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. **Serie de acuerdos de la OMC Medidas Sanitarias y Fitosanitarias**. 2010. Disponível em: <https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/agrmntseries4_sps_s.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2018.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. **Los años del GATT: de La Habana a Marrakech**. 2017. Disponível em: <https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm>. Acesso em: 29 set. 2018.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. **Las Conferencias Ministeriales**. 2017a. Disponível em: <https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/minist_s.htm>. Acesso em: 15 ago. 2018.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. **La Ronda de Doha**.. 2017b. Disponível em: <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. **Diferencias planteadas en el marco del GATT**. Obtenido de Organización Mundial de Comercio. 2017c. Disponível em: <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/gt47ds_s.htm>. Acesso em: 09 set. 2018.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Lista cronológica de las diferencias. 2017d. Disponível em: <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm>. Acesso em: 17 ago. 2018.

ONO, Y. Profitability of export restraint. **Journal of International Economics**, vol. 16, n. 3-4, p. 335-343. 1984.

PERE, G. Emerging markets - Emerging powers: Changing parameters for global economic governance. **Internationale Politik und Gesellschaft**, vol.1, n. 1, p. 36-51. 2005.

PIEROLA, F. **Solución de diferencias ante la OMC: presente y perspectivas**. Londres, Reino Unido: Cameron May. 2007.

REIS, R. **The World Trade Organization**. New York, Estados Unidos: Chesea House Publishers. 2009.

RESTREPO, L. La globalización de la economía, el crimen y la seguridad. **Análisis Político**, vol. 18, n. 53, p.22-38. 2005.

ROMM, J. **Defining national security: the nonmilitary aspects**. New York: Council on Foreign Relations Press.1993.

ROSE, A. Do WTO members have more liberal trade policy? **Journal of International Economics**, vol. 63, n. 2, p. 209-35. 2004.

SILVA, V. **El camino hacia las nuevas negociaciones comerciales en la OMC (post Doha)**. Santiago de Chile: CEPAL ECLAC División de Comercio Internacional e Integración. 2001.

SOLLEDER, O. **Trade Effects of Export Taxes**. Obtenido de Graduate Institute of International and Development Studies Working Paper n. 08. 2013. Disponível em: <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/international_economics/shared/international_economics/publications/working%20papers/2013/HEIDWP08-2013.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2018.

SUBRAMANIAN, A; WEI, S. The WTO promotes trade, strongly but unevenly. **Journal of International Economics**, vol 72, n. 1, p. 151-175.2007.

TORRES, J. **The Regulatory Framework of Export Restrictions in WTO Law and Regional Free Trade Agreements** . 2013. Obtenido de Institute for European Studies.Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/60850/1/2013.8.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

TUGORES, J. **Economía internacional**. Globalización e integración regional. Barcelona: McGraw-Hill. 2002.

UNITED NATIONS CONFERENCE TRADE AND DEVELOPMENT. **Internal Classification of Non-Tariff Measures**. 2012. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20122_en.pdf>. Acesso em: 29 set. 2018.

VALERO, Alicia; VALERO, Antonio. **Physical geonomics: Combining the exergy and Hubbert peak analysis for predicting mineral resources depletion**. Resources Conservation and Recycling, vol, 54, n. 12, p. 1074-1083.2010.

VAN DEN BOSSCHE, P; ZDOUC, W. **The Law and Policy of the World Trade Organization**. New York, Estados Unidos: Cambridge University Press. 2013.

YA QIN, J. Reforming WTO Discipline on Export Duties: Sovereignty over Natural Resources, Economic Development and Environmental Protection. **Journal of World Trade**, vol. 46, n. 5, p. 1147-1190.2012.

YA QUIN, J. “WTO-Plus” Obligations and Their Implications for the World Trade Organization Legal System An Appraisal of the China Accession Protocol. **Journal of World Trade**, vol. 37, n.1, p.483-522. 2003.

América Latina en el marco de la reconfiguración hegemónica mundial: el avance estratégico de China en la región en el siglo XXI



Latin America in the Setting of the Global, Hegemonic Reconfiguration: China's Strategic Advance in the Region in the 21st Century

América Latina dentro do marco da reconfiguração hegemônica global: o avanço estratégico da China na região no século XXI

Ada Celsa Cabrera García¹
Giuseppe Lo Brutto²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n3.p51

Recibido el 05 de julio de 2018
Aprobado el 14 de noviembre de 2018

RESUMEN

El propósito de este trabajo es analizar el momento que vive la región latinoamericana en el actual contexto de reconfiguración hegemónica de la economía mundial. Este último se expresa en el conjunto de tensiones y cuestionamientos que experimenta el sistema interestatal de posguerra, sobre el cual se erigió y consolidó el liderazgo hegemónico estadounidense. Al mismo tiempo, se observa el auge de China como un actor que, incluso sin renunciar a las instituciones del mencionado sistema, desarrolla y promueve nuevas dinámicas de interacción entre países que no obedecen a los principios del consenso interestatal expresado en la Carta Magna de las Naciones Unidas (NN UU). Ante tal escenario, América Latina (AL) se entiende como un territorio en disputa en el que se cruzan, por un lado, los intereses de Estados Unidos (EE UU) buscando mantener su rol como centro hegemónico y, por el otro, las estrategias de expansión de China en las que se observa un cada vez mayor protagonismo en Latinoamérica a partir de este milenio.

Palabras clave: Economía Mundial; Hegemonía; Sistema Interestatal; América Latina; China.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the current situation of the Latin American region in the context of hegemonic reconfiguration of world economy. The latter is expressed in the combination of tensions and questioning that undergoes the post-war interstate system, on which the hegemonic leadership of the United States of America (US) was built and consolidated. At the same time, the

1. Doctora en Sociología por el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Velez Pliego" (ICSyH) de la Benemerita Universidad Autonoma de Puebla (BUAP). Profesora investigadora de la Facultad de Economía, BUAP. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores de México (SNI), nivel I. Miembro del Cuerpo Académico en Consolidación "Análisis Económico", BUAP-CA 130. Forma parte del grupo de investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de REEDES. Ciudad y país de residencia: Puebla, México. Número ORCID <http://orcid.org/0000-0003-0272-0987>. Contacto: adacelsa.cabrera@correo.buap.mx

2. Doctor en Economía Política del Desarrollo por la Facultad de Economía de la Benemerita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), México. Profesor-investigador del Posgrado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Velez Pliego" (ICSyH), BUAP. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I. Miembro del Cuerpo Académico Consolidado "Sociología Política y del Desarrollo", BUAP-CA 195. Coordinador del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de REEDES. Ciudad y país de residencia: Puebla, México. Número ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8126-5013>. Contacto: giuseloby@msn.com

rise of China is seen as an actor that, even without renouncing the institutions of the mentioned system, develops and promotes new dynamics of interaction between countries that do not obey the principles of interstate consensus expressed in the United Nations Magna Carta (NN UU). Given such a scenario, Latin America (AL) is understood as a disputed territory where coexist, on the one hand, the interests of the US are seeking to maintain its role as an hegemonic center and, on the other, the expansion strategies of China in which there is an increasing prominence in LA started in this millennium.

Keywords: World Economy; Hegemony; Interstate System; Latin America; China.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar o momento vivido pela região latino-americana no atual contexto de reconfiguração hegemônica da economia mundial. Este último é expresso no conjunto de tensões e questionamentos que experimenta o sistema interestatal do pós-guerra, sobre o qual a liderança hegemônica estadunidense foi erguida e consolidada. Ao mesmo tempo, observa-se o auge da China como ator que, mesmo sem renunciar às instituições do sistema mencionado, desenvolve e promove novas dinâmicas de interação entre países que não obedecem aos princípios do consenso interestatal expresso na Carta Magna da Nações Unidas (NN UU). Diante desse cenário, a América Latina (AL) é entendida como um território em disputa no qual se cruzam, por um lado, os interesses dos Estados Unidos (EUA), buscando manter seu papel de centro hegemônico e, por outro, as estratégias de expansão da China na qual se observa cada vez mais, um maior protagonismo na América Latina a partir deste milênio.

Palavras-chave: Economia mundial; Hegemonia; Sistema Interestadual; América Latina; China.

Introducción

Hablar sobre las relaciones entre Estados nos remonta a las interpretaciones que existen sobre el sistema interestatal y las expresiones que este ha adquirido en la historia, así como sobre la existencia de centros hegemónicos que lo lideran. De manera concreta, sus orígenes se encuentran en la Paz de Westfalia de 1648 y, más recientemente, en la firma de la Carta Magna de las NN UU de 1945³. Esos momentos de fundación y reconfiguración ponen en relevancia que la decadencia de un centro hegemónico y la posibilidad de surgimiento de uno o varios sucesores hasta ahora han estado envueltos en un clima de tensiones e incluso desbordamiento de los postulados del sistema interestatal previo.

La paz de Westfalia, que articuló el primer acuerdo interestatal, no se dio entre los modernos Estados capitalistas, sino entre los Estados absolutistas de los que derivarían, en gran medida, elementos para la conformación de los modernos Estados-nación. En cambio, la Carta de las NN UU dio un giro al sistema interestatal modificando a los actores fundamentales del derecho internacional y frenando las capacidades de los Estados-nación en relación a las existentes en el anterior acuerdo. El reconocimiento de los individuos y de las minorías como sujetos del derecho internacional cambió básicamente los conceptos de soberanía y responsabilidad entre un pacto y otro. Ambos momentos históricos posibilitaron un marco en el que la lógica de dominación capitalista y la de dominación territorialista⁴ mantuvieron una relación de coexistencia en la que en determinados momentos una ha sido superior a la otra.

3. Esta dinámica queda ampliamente desarrollada en el estudio que Giovanni Arrighi (1999) realiza sobre el desarrollo de la economía mundial capitalista. El autor propone la categoría de "ciclos sistémicos de acumulación" (CSA). Es en el segundo CSA, el holandés, que se observa la existencia de un Estado que lidera la dinámica de acumulación a escala mundial. La hegemonía de Holanda fue precisamente posible por los acuerdos de la Paz de Westfalia, al igual que la británica, mientras que la estadounidense estuvo acompañada por la firma de la Carta Magna de las NN UU.

4. Giovanni Arrighi (1999) observa la interacción de dos lógicas fundamentales en los procesos de configuración y reconfiguración que ha experimentado el sistema interestatal: la capitalista y la territorialista. La primera se expresa en la búsqueda por ampliar el dominio territorial encabezado en términos históricos por los principales imperios coloniales europeos. La acumulación de capital fue el principal medio para alcanzar dicho fin, pues el financiamiento para lograr el control y dominio político de nuevos territorios procedió de las principales agencias capitalistas de la época. La expansión territorial también traía consigo el control de rutas comerciales y la extracción de recursos y mercancías, cuyos beneficios tendían a concentrarse en manos de quienes tenían por objeto la acumulación de capital. Estos últimos, se valían del control que la dominación territorial ejercía políticamente sobre tierras y poblaciones para garantizar su principal objetivo, la reproducción del capital. Así, la lógica de la dominación capitalista invierte los fines y los medios respecto de la lógica territorialista, el objetivo es el de acumular capital y un medio para lograrlo es el dominio de territorios.

Las contradicciones que vive el actual sistema interestatal muestran cómo dentro de la lógica capitalista el recurso a la guerra para dominar territorios ricos en recursos naturales es cada vez más evidente, poniendo en discusión la vigencia de la Carta de NN UU.

Este trabajo surge precisamente de observar que quienes han suscrito los principios de la Carta de las NN UU ejecutan acciones que no precisamente se corresponden con los postulados de la misma. Un ejemplo de ello es el caso de las intervenciones militares llevadas a cabo sin la venia del Consejo de Seguridad de NN UU⁵.

El presente estudio se enmarca dentro de la primera de las cuatro controversias que se entrelazan en el trabajo de Arrighi y Silver (2001) sobre el futuro de la economía política mundial, es decir, “al cambiante equilibrio de poder entre Estados, y en particular si es o no probable que surja un nuevo estado hegemónico” (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 11). A partir de ello, el artículo evidencia tres potenciales situaciones: a) el sistema interestatal de la segunda posguerra superará las tensiones y seguirá vigente manteniendo a Estados Unidos como líder; b) un nuevo sistema interestatal se está gestando bajo el liderazgo⁶ que podría estar representado por China; c) ambos sistemas coexisten en un momento que podríamos considerar de “caos sistémico”⁷ (ARRIGHI; SILVER, 2011, p. 37).

Es precisamente en ese contexto que nos preguntamos por el lugar que AL adquiere en el actual momento de reconfiguración hegemónica mundial. En este sentido, el escenario muestra una disputa por la región a partir de la clara estrategia de penetración político-económica que ha hecho que el gigante asiático se sume a la presencia mantenida durante décadas por los EE UU en AL.

A tal propósito, se realiza un análisis sobre el momento que actualmente vive la región latinoamericana en el contexto de cambio que experimenta, en sus panoramas político y económico, al inscribirse dentro de un dinamismo de crisis global. Partimos de la propuesta de que las crisis recurrentes, que en los últimos años ha experimentado la economía mundial, han agudizado el momento de caos sistémico que ve a EE UU y a China como los dos actores principales en disputa por la hegemonía global. Por ello, las preguntas principales que intentamos responder son ¿cómo se está dando el avance estratégico de China en AL en el siglo XXI frente a la reconfiguración hegemónica que vive la economía global? y, en la misma línea de trabajo ¿cuáles serían los elementos que permitirían constatar que se está gestando otro sistema interestatal que ve a China como su nuevo líder?

Nuestra hipótesis de trabajo es que China va construyendo un sistema interestatal alternativo que actualmente convive con el de EE UU en el sistema de NN UU y, en este sentido, AL se vuelve un actor estratégico para los fines de expansión del dragón asiático.

Construimos el argumento anterior a lo largo de las tres partes del trabajo que siguen a la presente introducción. En la primera de ellas, reflexionamos sobre el momento que el sistema interestatal atraviesa actualmente y sobre el proceso de reconfiguración hegemónica al que se asiste. En la segunda, analizamos el avance estratégico de China en AL en el siglo XXI observando un rol cada vez más importante del gigante

5. El artículo 24 contenido en el capítulo V de la Carta Magna de la NN UU referido al Consejo de Seguridad menciona que entre las funciones y poderes de este último se encuentra que “A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las NN UU, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad” (Naciones Unidas, 1945). No obstante lo anterior, se observan acciones como la invasión norteamericana a Panamá en 1989; la intervención militar de EE UU y los aliados de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) en Kosovo durante el año de 1999; la invasión de EE UU y el Reino Unido a Irak en 2003, entre otras.

6. No es la primera vez que se habla de un posible cambio hegemónico durante la vigencia del sistema interestatal de posguerra. A consecuencia de la crisis global de los años setenta del siglo XX y de manera posterior al fin de la Guerra Fría, existían elementos para pensar que el nuevo liderazgo podía encontrarse en Europa, donde sobresalía Alemania, o en Japón. Ambas posibilidades fueron descartadas por el dinamismo que trajo consigo la historia posterior de la economía mundial (ARRIGHI, 1999; ARRIGHI; SILVER, 2001).

7. En el análisis sobre los distintos momentos de crisis hegemónica que ha experimentado la economía mundial, Arrighi y Silver (2001) observan que la aparición de un momento de “caos sistémico” ha formado parte de dichas crisis y de los cambios en los que finalmente han significado colapsos de la hegemonía. Un “caos sistémico” es ocasionado por “la interacción de la intensificación de la competencia interestatal e interempresarial, la escalada de conflictos sociales y el surgimiento intersticial de nuevas configuraciones de poder. Por caos sistémico entendemos una situación de grave y aparentemente irremediable desorganización sistémica. Cuando la competencia y los conflictos desbordan la capacidad reguladora de las estructuras existentes, surgen intersticialmente nuevas estructuras que desestabilizan aún más la configuración de poder dominante. El desorden tiende a autorreforzarse, amenazando con provocar (o provocando efectivamente) un resquebrajamiento completo de la organización del sistema” (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 40).

8. La disputa global por los recursos naturales es uno de los elementos más marcados en la dinámica del capitalismo contemporáneo y de su lógica de acumulación. AL es un espacio importante de esta disputa, por la dimensión de las reservas de recursos estratégicos que posee y por su condición histórica de ser una región exportadora de materias primas. El alto grado de vulnerabilidad y dependencia de importaciones que EE UU tiene en relación a un gran número de minerales que AL produce, y la creciente demanda china de estos recursos muestran que la región tiene enormes condiciones de negociación y una oportunidad histórica para asumir soberanamente la gestión económica y científica de los recursos minerales que posee. Por la envergadura de estos objetivos y por la dimensión de los intereses en disputa, éste proyecto solo podrá avanzar si es asumido como una estrategia regional (BRUCKMANN, 2012, p. 2).

Sin el desarrollo de un pensamiento estratégico que se afirme en el principio de la soberanía y en una visión de futuro de largo plazo, los países latinoamericanos y la comunidad de países en proceso de integración, tienen menos condiciones de hacer frente a las enormes presiones generadas por esta situación de disputa, donde está en juego, en última instancia, capacidad de re-organización de proyectos hegemónicos y la emergencia de proyectos contra-hegemónicos. Es claro que este conflicto de intereses tiene como telón de fondo visiones societarias y proyectos civilizatorios en choque (BRUCKMANN, 2012, p. 5).

asiático en la geopolítica regional. Consideramos la situación de AL como la de un territorio que es disputado⁸ por los principales actores globales, específicamente EE UU y China. Finalmente, en las conclusiones intentamos reflexionar sobre el momento actual y posible rumbo de la región latinoamericana en ese contexto.

Consideraciones sobre la reconfiguración hegemónica mundial desde las relaciones interestatales

No obstante la amplitud de debates en los que se puede insertar este trabajo, dialogamos únicamente con aquellos autores que analizan la conformación de relaciones jerárquicas que asumen los Estados a la hora de suscribir acuerdos dentro del sistema interestatal vigente. Retomamos los argumentos contruidos por Leo Panitch y Sam Gindin (2015), Giovanni Arrighi (2007; 2005a; 2005b) y Giovanni Arrighi y Beverly Silver (2001; 2011), en una suerte de discusión sobre el momento actual que vive la economía mundial en general y de las relaciones interestatales en particular.

Desde su postura particular, cada uno de estos autores otorga una interpretación del escenario que en las últimas décadas despliega la economía mundial capitalista: Panitch y Gindin (2015) discuten en torno a la construcción y consolidación del capitalismo global bajo el liderazgo del imperio informal estadounidense que mantiene su poderío; mientras que Arrighi (2007; 2005a; 2005b) y Arrighi y Silver (2001; 2011) plantean la existencia de una situación de caos sistémico que actualmente experimenta la economía mundial, misma que adquiere relevancia para la comprensión del momento en que se encuentra el conjunto de relaciones interestatales.

Leo Panitch y Sam Gindin (2015) plantean que los EE UU son un nuevo tipo de imperio que se distingue de los imperios al estilo clásico cuyo poderío se basó en el dominio político de los territorios y sus poblaciones. Lo que caracteriza a este imperio informal es la manera en que logró articular a una gran cantidad de Estados en torno a un sistema de pagos, bajo la tutela de los EE UU, que rigió a la economía mundial a partir de la segunda posguerra. Este sistema estuvo organizado en torno a propuestas convenientes para la economía norteamericana en la que se considera como la primera de las dos edades de oro que ha vivido el capitalismo estadounidense de 1948 a 1973.

Estos autores sostienen que el imperio informal estadounidense se hizo más fuerte a partir de la década de los setenta ante el colapso de Bretton Woods, momento que para muchos era el inicio del fin de la hegemonía de los EE UU. Este argumento descansa sobre la idea de que, en la medida en que las naciones depositaron su confianza en el dólar y sobre todo en *Wall Street* para guiar a la economía mundial, se sentaron las bases para la segunda edad de oro del capitalismo estadounidense. La segunda edad de oro va aproximadamente de 1983 al año 2007. Serían los mecanismos generados por un renovado imperio estadounidense los que permitirían la expansión del capitalismo como proyecto global durante este periodo.

El fin de la segunda edad de oro provendría del momento de crisis del 2008 bajo condiciones clave que ahuyentan la posibilidad de que los EE UU vean el fin de su hegemonía. Para Panitch y Gindin (2015) el centro de esta idea está en que dicha nación fue capaz de compartir los

problemas derivados de la crisis que explotó en el seno de sus instituciones financieras con prácticamente todo el mundo de una forma verdaderamente imperial. Para ellos, la centralidad del Estado estadounidense fue en esos momentos más nítida que en otros momentos, tal y como lo expresan textualmente en las siguientes líneas:

Su decisivo papel en la gestión de la crisis global se confirmó en cuanto la crisis se desplegó, desde el papel de la Reserva Federal, rescatando directamente a bancos extranjeros y proporcionando a otros bancos los muy necesitados dólares, hasta la coordinación del Tesoro de las políticas de estímulo con otros Estados. La enorme demanda de bonos del Tesoro durante la crisis reflejaba el grado en que el Estado estadounidense continuaba siendo considerado el garante final del valor, y demostraba hasta qué punto el mundo seguía instalado en el patrón dólar. Incluso aunque surgieran tensiones internacionales, lo que resultó tan llamativo cuando los dirigentes del G20 se reunieron por primera vez en Washington a finales de 2008 fue el consenso en evitar medidas proteccionistas (PANITCH; GINDIN, 2015, p. 34).

A partir del desarrollo de estas ideas, Panitch y Gindin (2015) concluyen que la crisis si bien trajo fisuras, estas no se tradujeron en tensiones entre los Estados capitalistas sino en procesos internos de problemas sociales⁹, que no son concluyentes en cuestionar la hegemonía estadounidense.

Por su parte, Giovanni Arrighi (1999) identifica, a partir de su análisis basado en la existencia de ciclos sistémicos de acumulación, que el periodo posterior a las dos guerras mundiales, en el que también tuvo lugar la gran depresión de los años treinta, es la fase de expansión material del ciclo sistémico de acumulación bajo el liderazgo de los EE UU. Desde esa perspectiva, Arrighi (1999) identifica a la crisis sistémica de la década de los setenta como la crisis señal del ciclo sistémico estadounidense que da paso a la fase de expansión financiera del mismo.

Con la crisis del 2008 EE UU sufre una disociación entre su poder militar y su poder económico-financiero, pues actualmente el primero lo ejerce mientras que el segundo está en China. Se observa claramente cómo la primera ha pasado de ser una nación líder acreedora a la mayor deudora mundial de una manera sumamente veloz.

Para Arrighi (2007; 2005a; 2005b) la economía mundial se encuentra en un periodo de caos sistémico. Esta idea puede asociarse al actual periodo de crisis mundial caracterizado por la incertidumbre respecto al declive de la hegemonía estadounidense y a las posibles configuraciones futuras de la economía-mundo capitalista y del sistema inter-estatal.

Las corporaciones multinacionales de Estados Unidos de América han estado invirtiendo fuertemente en China, repitiendo el patrón histórico observado por Marx en el cual los centros en declive transfieren superávits de capital a los centros en ascenso. Sin embargo, en una salida importante de los patrones del pasado, el flujo neto de superávit de capital, desde el comienzo de la expansión financiera liderada por Estados Unidos, ha estado notablemente en la forma de compras masivas desde Asia Oriental de Bonos del Tesoro de Estados Unidos, primero por Japón, luego por China (ARRIGHI; SILVER, 2011, p. 63).

Arrighi pone el acento en dos fenómenos, por un lado, el ascenso y declive del “Proyecto para un Nuevo Siglo Americano” diseñado por los neoconservadores estadounidenses y, por el otro, el surgimiento de China como adalid del resurgimiento económico de Asia oriental (2007, p. 5). Esto llevaría al gigante asiático al centro de la economía política global, donde jugaría un papel importante la nueva estrategia de *striving for achievement*¹⁰,

9. Costas Lapavistas (2016) cuestiona de manera tangencial la propuesta de Panitch y Gindin, sin que el centro de su análisis sea el de identificar el rol hegemónico de EE UU en la economía mundial. De manera específica critica la idea de que “la financiarización es la ‘americanización’ de las finanzas que ha servido para fortalecer y universalizar el poder de EE UU” gracias al papel que el dólar posee en este proceso y la dificultad de que esta moneda encuentre un rival que pueda sustituirlo. Por lo que es discutible que la posición hegemónica de los EE UU se haya fortalecido (LAPAVISTAS, 2016, p. 52).

10. En el marco de la conferencia de asuntos exteriores del Partido Comunista Chino (PCCh) el 24 de octubre de 2013, el presidente chino Xi Jinping pronunció un discurso en el que presentó formalmente la estrategia de *striving for achievement* (fenfayouwei) o “lucha por el logro”, señalando una transformación de la vieja estrategia de *keeping a low profile* o “mantener un perfil bajo”. La diferencia clave entre ambos es que el primero se centra en las ganancias económicas y el segundo busca fortalecer el apoyo político y valora más el papel de la moralidad, lo cual ha logrado incluso un progreso más allá de las expectativas personales del presidente Xi al crear un ambiente internacional más favorable para China (XUETONG, 2014, p. 153-154).

11. Con la One Belt One Road Initiative (OBOR), lanzada por Xi Jinping en 2013 y oficializada en 2015, China pretende integrar verticalmente la Ruta terrestre de la Seda de Eurasia con la nueva Ruta marítima de la Seda que conecta el Mar de China con el Océano Índico, el Golfo Pérsico, el Mar de Arabia y el Mediterráneo con sendos brazos hacia el Pacífico por Oriente y las regiones costeras con el Índico de África. El alcance transcontinental de la OBOR muestra que China, en esta segunda oleada de su desarrollo hacia el exterior, pretende influir de manera decisiva en la distribución del poder mundial (DOMÍNGUEZ, 2018b, p. 163-164).

12. China jugará un papel muy importante en el futuro de la integración latinoamericana, pues por ejemplo tiene la posibilidad de articularse con los países de la Alianza del Pacífico (AP), que, a pesar de responder a los intereses del Consenso de Washington, perdieron momentáneamente su rumbo tras la decisión de Donald Trump de abandonar el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica en enero de 2018. Por su parte, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) sigue siendo el canal de comunicación preferido por el Gobierno chino que ha intentado con éxito implementar un modelo de CSS ampliada, es decir incluyendo comercio e inversión bosquejado a partir del Documento del I Foro China-CELAC y el Policy Paper de China para AL de 2016, así como el plan de acción presentado en el II Foro China-CELAC de 2018 para profundizar la cooperación económica, la solidaridad y la complementariedad en beneficio mutuo. No obstante, la inclinación a la derecha en la balanza política de AL en años recientes ha paralizado los proyectos de integración regional desarrollados en la década previa. Tal es el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) convertida en un "elefante banco" después de que en 2018 fuera abandonada por siete de sus doce miembros. Es importante señalar, que ante el actual panorama político regional, tal como señala Gordon Mace (2018), la eventual desaparición de la UNASUR significaría la pérdida de un foro diplomático necesario, al tiempo que daría testimonio de una profunda crisis del regionalismo sudamericano. Finalmente, en cuanto a la Alianza Bolivariana de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) se encuentra en el ocaso tras la crisis de Venezuela, que era el principal país impulsor de esta iniciativa.

lanzada por Xi Jinping en mayo de 2013 en la Conferencia de Trabajo sobre la Diplomacia Periférica (XUETONG, 2014; 2016).

Entre 2016 y el comienzo de 2017, la economía mundial capitalista ha vivido momentos que han puesto en discusión el actual modelo de globalización neoliberal. Por un lado, la presidencia de Donald Trump en EE UU muestra un escenario cada vez más complejo que podría reconfigurar el actual modelo de relaciones económicas y políticas globales. Para el territorio latinoamericano esto significaría un desafío en el objetivo de lograr mayor autonomía en su inserción en la economía global. Por otro lado, el proyecto de la "One Belt, One Road" (OBOR)¹¹ lanzado por China, podría ser la base para la construcción de un nuevo sistema interestatal con el liderazgo de Beijing bajo la propuesta de la Nueva Economía Estructural (NEE) (LIN; WANG, 2017, p. 15-16).

La discusión anterior, nos permite introducir el panorama que a nivel de la economía mundial existe en torno a los procesos de reconfiguración hegemónica y la manera en que la región latinoamericana se encuentra inserta en dicho contexto. En este sentido, el impulso hacia una transición hegemónica asume hoy un significado importante en el cual el papel de los países emergentes es fundamental en el entendimiento de este proceso en el que sin duda China adquiere un rol fundamental.

Las contradicciones que vive hoy el capitalismo global ponen de manifiesto que AL adquiere el rasgo de ser cada vez más un territorio en disputa entre los actores que buscan convertirse o mantenerse como hegemonía global en la actualidad. Nos parece importante señalar que AL es y ha sido, en las últimas dos décadas, una región que se encuentra en una constante reconfiguración que no se aparta de los procesos de un mundo globalizado. Efectivamente, a partir del siglo XXI los gobiernos latinoamericanos han intentado tomar las riendas de su propio destino constituyendo diversos procesos formales de integración¹². Por ello, se ha puesto en juego el papel de cada país latinoamericano en el ajedrez de este sistema interestatal para consolidar distintos modelos de integración¹³ que les ha permitido en cierto modo tomar liderazgo regional. Este escenario, se reorganiza a partir de un mayor acercamiento de China en AL y, al mismo tiempo, del debilitamiento de las relaciones entre EE UU y varios países latinoamericanos. Sin embargo, también podría considerarse lo que Gallagher (2016) denomina *China Triangle*, una estructura donde los vértices son China y EE UU con los que AL fomentaría relaciones políticas y comerciales interactuando simultáneamente con ambos actores y sin tener que escoger entre uno u otro.

El avance estratégico de China en América Latina en el siglo XXI

Mirar a Latinoamérica como región, es reafirmar su posición en un mundo globalizado, dentro de un marco capitalista en el cual los mercados de carácter global enfatizan las relaciones políticas y económicas internacionales. Aunque las alternativas de cambio y desarrollo social en AL se han dado en un contexto pragmático y real que no va más allá del capitalismo, los países latinoamericanos han podido avanzar hacia nuevos objetivos y estrategias basados en el diálogo político, los acuerdos

comerciales y la búsqueda de una nueva forma de financiamiento. Ante tal escenario, tal como señala Domínguez (2018a, p. 60), China está a punto de terminar el diseño de un nuevo régimen de Cooperación Sur-Sur (CSS) como parte de los andamiajes del potencial sistema interestatal que fomenta. Esto implicaría un liderazgo chino a través del gran salto realizado por este país en términos de potencia y credibilidad estratégica internacional, o, dicho de otro modo, gracias a su irresistible resurgimiento (frente a la imparable pérdida de peso económico y autoridad política de EE UU). Y, AL acapararía en este momento algunas sinergias que la iniciativa china OBOR está impulsando.

La cooperación integral entre China y AL ayudaría a aumentar su fuerza y su capacidad de desarrollo teniendo como telón de fondo el profundo ajuste actual del sistema mundial en un momento de poscrisis financiera internacional (HAIBIN, 2018, p. 219).

En este sentido, pensar en una posición de AL, es hablar sobre regionalismo y multilateralismo, y el papel que estas visiones tienen para desarrollarse como actores en el marco de la economía mundial capitalista. Partir desde esta posición nos remite a la idea que “las regiones son socialmente construidas y, por lo tanto, pueden ser políticamente disputadas” (HURREL, 1995, p. 38). Este pensamiento reafirma la posición de AL como una región construida y también abre el panorama para referirse a ella como un territorio en constante disputa.

La zona se ha construido en gran medida por los intereses y la influencia de terceros, como distintas potencias europeas, pero sobre todo por los EE UU, aunque hoy en día China se presente como otro actor que busca influenciar los procesos latinoamericanos a través de la estrategia del *softbalancing*¹⁴ y sin enfrentar directamente a su contraparte. Por el contrario, parece ser que los proyectos latinoamericanos por importantes y autónomos que suponen haber sido se inscriben en una estrategia global en la que EE UU y China han aprovechado, y en el que su lugar de periferia de la economía mundial capitalista no ha sido puesta en discusión, no obstante los renovados procesos democráticos y de cambio en un marco neoextractivista.

Estas características convierten a la región en un territorio en disputa que se enfrenta a una fragmentación interna entre los diversos Estados que la conforman, al tiempo que se presenta como un espacio cada vez menos sólido en el exterior, con menor capacidad de negociación internacional con otros actores como EE UU, la Unión Europea o China que tienen claros intereses geoestratégicos en la zona.

El ascenso de China en la geopolítica mundial es el resultado de una estrategia de más de cuarenta años que, con los relativos matices que la han caracterizado, revela la voluntad de impulsar un cambio en el actual sistema interestatal. En ese sentido, las relaciones entre China y AL están enmarcadas: a) en la estrategia global del dragón asiático conocida como la OBOR b) en el documento político conocido como “Libro Blanco” sobre América Latina y el Caribe en 2008, que define la estructura de los objetivos chinos en la región en el contexto de esta globalización proponiéndose fomentar un comercio equilibrado y el estímulo de inversiones y cooperación en distintos ámbitos bajo los ejes de la política exterior china¹⁵; c) en

13. La integración es una concepción estricta y se concibe como un proceso gradual de acercamiento multidimensional e interdependencia económica entre países con proyectos nacionales compatibles de desarrollo, para alcanzar objetivos comunes, en condiciones de ventajas mutuas, mediante la concertación y la convergencia paulatina, sobre base de principios solidarios de cooperación (ÁLVAREZ, 2012, p. 180).

14. El concepto de *softbalancing* o “equilibrio suave” parte de la idea que las instituciones internacionales son secundarias para la distribución del poder en el sistema internacional y por ello no pueden crear serios desafíos a dicha distribución. Por lo tanto, este concepto se discute como un método para superar los problemas de coordinación bajo la anarquía del sistema internacional, recurriendo a la tesis institucionalistas en las que los Estados secundarios pueden usar las instituciones para abordar diversas necesidades: a veces pueden facilitar la coordinación con un poder unipolar o en oposición a él, o bien, como foros para publicitar y deslegitimar el unilateralismo unipolar. (FRIEDMAN; LONG, 2015, p. 130)

15. Respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuo, y la coexistencia pacífica. Estos principios reflejan plenamente los propósitos y principios de la Carta de la ONU y constituyen la base jurídica para la conformación del nuevo orden internacional.

16. Están basados en los principios de beneficios mutuos, igualdad y desarrollo.

17. El discurso del Consejero de Estado chino Dai Bingguo que pronunció en nombre del Presidente Hu Jintao en el diálogo del G8 más países en desarrollo en China, en julio de 2009, es considerado como la primera declaración oficial de China sobre la gobernanza mundial destacando la necesidad de promover el desarrollo coordinado y sostenible de la economía mundial incluyendo elementos como la representación equilibrada y beneficios mutuos como resultados de un juego de ganar-ganar (win-win), que significa combinar los intereses y vincular el desarrollo de un país con los demás (PANG; LYE, 2012, p. 528-529). Luego, en su discurso en el Foro Boao sobre la "Comunidad del Destino Común" de Asia en 2015, el presidente Xi Jinping, explicó la concepción de China de las relaciones de "ganar-ganar" en Asia y el mundo, lo cual es considerado el centro del enfoque de la política exterior de China al articular cuestiones económicas como el Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) y la OBOR para los enlaces de infraestructura en el continente asiático con observaciones más amplias sobre las relaciones culturales y de "civilización" entre los países involucrados (CHINA.ORG.CN, 2018).

18. La OBOR se enfocará a reforzar las relaciones con sus vecinos geográficos inmediatos, desplazando algunas de las sinergias hasta ahora enfocadas en la región latinoamericana. Representa un mercado de mayores alcances para el país asiático, y a la vez ofrecerá un espacio económico ideal para la reproducción del capital real y especulativo.

19. El desarrollo inclusivo es un requisito inevitable para materializar la vocación de China por una sociedad armoniosa y un mundo armonioso. En este sentido la idea de un "desarrollo armonioso" parte de la insistencia del gobierno chino en la salvaguardia y la mejora del bienestar social como punto de partida y destino de todas sus actuaciones, fijando como prioridad profundizar la reforma al sistema de distribución de ingreso, con el objetivo de resolver desde la raíz el problema del desequilibrio en la distribución de la riqueza social. De esta forma se afirma un sistema de protección social, caracterizado por la equidad en derechos, oportunidades y reglas de juego, para asegurar que el fruto del desarrollo beneficie en mayor medida y de manera más equitativa a toda la población (EMBAJADA DE LA RPCH EN LA REPÚBLICA DE CHILE, 2013).

los 5 principios de coexistencia pacífica¹⁶; d) en el reconocimiento de una sola China; e) en el Foro China-CELAC de 2015 y su Plan de Cooperación 2015-2019, que se ha vuelto a significar como "cooperación económica" (DOMÍNGUEZ, 2016); f) en el segundo "Libro Blanco" sobre América Latina publicado en 2016; y, finalmente, g) en el principio *win-win*¹⁷. En ese sentido, la región latinoamericana viene considerada como un espacio importante del mundo en desarrollo y estratégica en la arena del nuevo ajedrez de poder a nivel global (THE STATE COUNCIL OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2016).

Aunque AL no sería el principal espacio económico y político de la nueva estrategia china del siglo XXI la OBOR¹⁸, los países de AL ofrecen una serie de oportunidades para mejorar el clima general para el "desarrollo armonioso"¹⁹ del gigante asiático en el escenario mundial (PIC-ONE, 2016, p. 1) marcando como objetivos estratégicos en la región el respeto mutuo, la profundización de la cooperación y la intensificación de los intercambios económicos-comerciales. Esto se contrasta con la relación de subordinación que AL ha tenido hacia los intereses de los EE UU bajo el régimen de posguerra.

En este sentido, China se presenta como un actor con reglas distintas en su cooperación con AL. Su sistema de valores a la hora de establecer relaciones económicas y políticas con otros países, especialmente con los de la región latinoamericana, tiende a ser interpretado por estos como generador de beneficios para todos. Esto difiere, cada vez más, con la dinámica que han adquirido las relaciones de algunas naciones latinoamericanas con los EE UU, aunque otras le apuestan a que todavía la visión de ese Estado es la mejor opción a seguir. Estos elementos pueden pensarse desde la idea de caos sistémico de Arrighi y Silver (2001), pues existe más de una nación cuyos intereses promueven valores particulares que dificultan la posibilidad de ver con claridad la existencia de un orden hegemónico. Se observa un momento en el que existen nuevos referentes con la potencialidad de asumir un liderazgo a partir de que sus objetivos tienden a presentarse como el interés general, condicionando así las dinámicas de relaciones interestatales.

Para argumentar nuestra hipótesis de cómo el ascenso chino podría representar el comienzo de un nuevo sistema interestatal que aún no termina de conformarse ante otro que no acaba de colapsar, nos parece importante recuperar la idea de Giovanni Arrighi según la cual:

La mayoría de las características del regreso de China a una economía de mercado son más acordes con esa concepción del desarrollo basado en el mercado que con la concepción marxiana del desarrollo capitalista, según la cual el gobierno desempeña el papel de comité que gestiona los asuntos comunes de la burguesía y como tal facilita la separación entre los productores directos y los medios de producción así como la tendencia de los acumuladores capitalistas a descargar las presiones competitivas sobre los trabajadores (ARRIGHI, 2007, p. 372).

Lo que queremos resaltar de este argumento es que, siguiendo la idea de Arrighi (2007), no obstante China haya buscado la ayuda de los capitalistas extranjeros en la consolidación de su papel en las dinámicas de la economía mundial, ha mantenido la capacidad de dirigir estas acciones siendo hoy el principal acreedor de los EE UU. Además, el no haber

adoptado totalmente los dictámenes del Consenso de Washington le ha permitido sortear las dinámicas neoliberales y, de esa manera, impulsar su propio modelo de globalización a partir de su entrada en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el 2001. La combinación de estos elementos con el impulso a la iniciativa de la “OBOR”, ha fomentado la implementación de un nuevo sistema de comercio multilateral basado en la voluntad de reformar la gobernanza global para, tal como señala Domínguez, edificar un sistema económico abierto (2016, p. 59-60).

A comienzos de la segunda década del presente siglo, China vivió una desaceleración en su ritmo de crecimiento económico como consecuencia del periodo depresivo que atravesó la economía mundial a partir de la crisis inmobiliaria del 2008 que se originó en los EE UU. Como consecuencia, en el año 2009, el gigante asiático formuló una estrategia de política externa que prioriza las relaciones con el sur global promoviendo asociaciones estratégicas, vínculos económicos y alianzas al interior de los organismos internacionales (VADELL, 2018). Esta política, que mantiene relación con el mundo desarrollado y la profundiza con el sur global, encuentra su más clara expresión en la mencionada iniciativa OBOR.

China está en condiciones de situarse, a partir de esta estrategia como el nuevo líder de un régimen de CSS y por tal motivo, es importante señalar que esta iniciativa abarca también (por la “Ruta Marítima de la Seda”) a AL²⁰, con algunos de los macro proyectos financiados con capital chino como la plataforma de la isla de Cuba a modo de base naval y los proyectos de comunicación del Gran Canal de Nicaragua²¹, el ferrocarril bioceánico Brasil-Perú y el túnel Argentina-Chile (DOMÍNGUEZ, 2018a, p. 56).

La iniciativa OBOR frente a veintinueve jefes de estados y de gobierno celebrada en Pekín en mayo de 2017, puede ser considerada como una nueva forma de impulsar el desarrollo, con el objetivo de ampliar los vínculos entre Asia, África, Europa y América, acompañada de inversiones en infraestructura por miles de millones de dólares. Un proyecto sin duda que fortalece aún más el liderazgo chino en la economía mundial y que abre nuevos escenarios en lo que muchos definen el proyecto de globalización 2.0.

El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB), el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) en el marco de los BRICS²², la Agencia Estatal de Cooperación Internacional para el Desarrollo de China creada apenas en abril de 2018, y el Fondo de la Nueva Ruta de la Seda, marcarían el camino hacia ese nuevo sistema interestatal. En palabras de Stuenkel (2016) este representaría la base de un mundo posoccidental. Señalamos también que China liderará pronto el nuevo régimen de CSS gracias al gran salto realizado por este país en términos de potencia y credibilidad estratégica internacional que será alternativo al del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). En éste último, la institucionalidad en el plano financiero, el *development compact*²³ y la financiarización amplia del desarrollo, y, el sistema de monitoreo y evaluación serán los tres pilares con los que el gigante asiático se afianzará a nivel global como el líder y arquitecto de este nuevo régimen (DOMÍNGUEZ, 2018a, p.60-62). Además, la nueva

20. La OBOR abarca también por la Ruta Marítima a AL, comprendiendo por el momento cuatro megaproyectos. (i) a modo de base naval, desde 2011 se instaló en Cuba una plataforma de perforación petrolera construida en China con la alta tecnología Scarabeo 9, de Saipem, propiedad de la petrolera italiana Eni SpA y contratada por la española Repsol YPF, que es capaz de perforar un máximo de 12 000 pies (3 600 metros) en aguas profundas (LA JORNADA, 2010). Asimismo, en proyectos de comunicación se prevé (ii) la construcción del Gran Canal de Nicaragua que ya inició en 2014, previendo su conclusión en 2019, con un proyecto valorado en \$USD 50.000 millones a cargo de la empresa HKND, propiedad del multimillonario chino Wang Jing, con sede en Hong Kong, que recibió una concesión de 50 años por los derechos de construir el canal y otros 50 años para manejarlo (BBC, 2014); también se encuentra (iii) el ferrocarril bioceánico Brasil-Perú cuya viabilidad ha sido confirmada y se espera una financiación de \$USD 14.000 millones estimados para la obra que debe estar totalmente concluida en 2024, mediante una asociación entre capitales públicos y privados (NAVARRO, 2018); por último (iv) el túnel Argentina-Chile que pasará por debajo de la Cordillera de los Andes, a los largo de 13,9 kilómetros, con un costo de \$USD 1.500 millones y que ya tuvo su puntapié inicial en 2017 al dar a conocer las 29 empresas que precalificaron para participar en el proyecto que concluirá cerca del 2027, destacando entre ellas ACS, China Railway (CR), Skanska, Vinci Construction y Bechtel Corporation (EL PAÍS, 2018).

21. El proyecto del Canal Interoceánico de Nicaragua parecía ser la obra cumbre del mandato de Daniel Ortega al dar un giro al comercio marítimo mundial compitiendo con el Canal de Panamá. Sin embargo, lejos de convertirse en una realidad, el megaproyecto se ha vuelto cada vez más inviable por los enfrentamientos entre el gobierno y los sectores opositores del país, además de que en los últimos meses no ha recibido el debido apoyo del empresario chino Wang Jing, quien lidera a la firma HKND encargada del proyecto (PANTALEÓN, 2018). Además, este proyecto presenta muchos interrogantes debido a la paralización de la obra, la fragmentación de la fuente, y las diversas opiniones en cuanto a la construcción del mismo (FERNÁNDEZ; ROMERO, 2018, p. 94).

22. Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

23. Señala Domínguez (2018a, p. 62) que es el concepto que da coherencia a la cooperación de India, y que ha ganado rápidamente aceptación en NN UU como nueva métrica.

24. En la ciudad de Davos, Suiza, entre los días 17 y 20 de enero de 2017, se celebró el Word Economic Forum reuniendo a políticos, empresarios y economistas de todo el mundo para tratar las temáticas referentes a la incertidumbre económica global y a las transformaciones sociales.

25. Nos referimos a la crisis de la economía mundial que golpeó a los países desarrollados.

26. Nos referimos a la crisis de la economía mundial que golpeó a los países en desarrollo.

27. La acelerada globalización capitalista suponía grandes cambios en todas partes comprobables sobre todo en: a) la masiva expansión de las finanzas en la acumulación global; b) en el impacto de las redes de producción integradas dentro de la división global del trabajo; y c) en los novedosos aspectos de la centralidad económica de EE UU en el capitalismo global (PANITCH; GINDIN, 2015, p. 418). Para estos dos autores estos cambios verían a EE UU consolidarse como el “Estado imperial” en la construcción del capitalismo global.

28. Con este término nos referimos al nuevo modelo de globalización que está impulsando China a partir de la perspectiva de la Nueva Economía Estructural teorizada por Justin Yifu Lin (2012).

29. Entre 2005 y 2016 Venezuela, Brasil, Ecuador, Argentina y Bolivia han sido los países que han recibido la mayor cantidad de créditos resaltando el sector energético y el de infraestructura.

30. Entre el 2005 y el 2016 el país que más Inversión Directa Extranjera (IED) ha recibido es Brasil con un monto de 61,000 millones de dólares, seguido por Perú por 18,000 millones de dólares. En cuanto, a los sectores en el que se centran dichas inversiones resaltan el Gas y Petróleo (25,000 millones de dólares), la minería y los metales (27,000 millones de dólares) y llama la atención el crecimiento del sector servicios (7,000 millones de dólares).

31. Desde el 2000 se han firmado 11 acuerdos de asociación estratégica (Venezuela en 2001; México en 2003 y 2013; Argentina en 2001 y 2004; Perú en 2004, 2008 y 2013; Chile en 2004 y 2012; Ecuador en 2016); 3 Tratados de Libre Comercio (TLCs), (Costa Rica en 2005; Perú en 2009 y Chile en 2015.); se han creado 35 institutos confucios en 20 países; se han establecido varios acuerdos de intercambio de divisas con Argentina, Brasil y Chile; China se ha convertido en accionista del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) en 2009 y observador en la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2004 y en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el mismo año.

estrategia de *striving for achievement* de China respondería a ese momento de transición hegemónica.

Consideramos que en Davos 2017²⁴ ha sido novedoso el discurso del presidente Xi acerca del papel que puede jugar una globalización que otorgue beneficios para todos. Esto, frente a lo que parece delinearse como proyecto nacionalista privatizador del presidente norteamericano Donald Trump que arremete contra no solamente esta globalización neoliberal, sino ante cualquier tipo de reglas económicas y comerciales que no vean las ventajas de los EE UU por encima de los demás. Al mismo tiempo, mencionamos que el modelo Trump responde a la desesperada estrategia de revivir el “Nuevo Siglo Conservador Americano” inaugurado por George W. Bush en 2001 que intentó, a comienzo de este nuevo milenio, impulsar la hegemonía estadounidense frente a la avanzada china, estimulando de esta forma una nueva manera del desarrollo basado en la securitización (con un enorme gasto en el sector militar).

Sin embargo, las distintas crisis del 2008²⁵ y del 2014²⁶ darían un duro golpe al papel del “Estado imperial” estadounidense cuestionando la hipótesis²⁷ de Leo Panitch y Sam Gindin de que la crisis del 2008 y su intento de solución por parte de los EE UU reforzaría el lugar de este país en el capitalismo global. Dado que, como señalan estos autores, EE UU “es el epicentro de la crisis financiera global, pero el dólar estadounidense sigue siendo el refugio seguro” (PANITCH; GINDIN, 2015, p. 481).

En este sentido, la nueva globalización Sur-Sur²⁸ impulsada por China posee elementos para el surgimiento de un nuevo sistema interestatal paralelo aunque dudosamente sustituto del actual. A tal propósito, en relación a la región latinoamericana, señalamos los enormes créditos²⁹, préstamos e inversiones³⁰ acompañados por numerosos acuerdos estratégicos y tratados de libre comercio³¹ que el gigante asiático ha materializado en este nuevo milenio con los distintos países latinoamericanos. No obstante, hay que hacer hincapié en que la disminución en el financiamiento de China hacia AL en el 2017 se debe a que los fondos regionales han adquirido mayor relevancia en los últimos años, pero podría volver a aumentar si se aprobarán proyectos integrados a la iniciativa china de la OBOR en la región (MYERS; GALLAGHER, 2018).

Reflexiones finales

Para Panitch y Gindin (2015, p. 405):

En el nuevo milenio se producía un claro proceso de desarrollo capitalista en el sur global, aunque todavía fuera sumamente desigual y el éxito estadounidense en crear un mundo a su imagen y semejanza se comprobaba por todo el mundo en el funcionamiento de las empresas en un entorno en el que el modelo estadounidense de capitalismo se consideraba evidentemente correcto en sí mismo.

Sin embargo, el siglo XXI vislumbró un cambio en la forma de acumulación global en que las grandes Empresas Transnacionales (ET), que organizan la producción de mercancías a escala planetaria, encontraron conveniente la migración de numerosos procesos fabriles hacia la región de Asia-Pacífico (SLIPAK, 2014). En este sentido, tal como señala Stuenkel (2016), vivimos el reflejo de un mundo cada vez más centrado en Asia, como resultado de un cambio histórico del poder de Occidente hacia el continente que concentra más de la mitad de la población mundial.

Este trabajo argumenta lo que prefigurábamos en al inicio del artículo, es decir, que el actual momento de crisis de la economía mundial muestra el debilitamiento de los acuerdos suscritos en la Carta de las Naciones Unidas en 1945 y que, tal como se ha intentado señalar, vivimos el surgimiento de un nuevo orden interestatal que coexiste con éste último pero que poco a poco va ganando terreno con China como líder.

En cuanto a AL, esta situación marcaría también el aspecto político en la región dado que a partir del nuevo escenario electoral que se ha desarrollado en México³² y en Brasil³³, se podrían construir distintos proyectos de integración que mirarían ya sea hacia China o hacia EE UU. En este sentido, se evidencia que las relaciones entre estados van adquiriendo rasgos de un sistema interestatal centrado en Asia que coexiste con el de la segunda posguerra.

Finalmente, el nuevo entramado de instituciones que China ha ido creando a lo largo de estos últimos años daría paso a un “multilateralismo competitivo” (STUENKEL, 2017, p. 240) que, más que generar rupturas con el actual sistema interestatal, los haría convivir permitiendo nuevas prácticas y dinámicas de interacción global.

Bibliografía

- ARRIGHI, G. Adam Smith en Pekin: orígenes y fundamentos del siglo XXI. Madrid: Akal, 2007.
- ARRIGHI, G. Comprender la hegemonía-1. *New Left Review*, v. 32, p. 20-74, 2005a.
- ARRIGHI, G. Comprender la hegemonía-2. *New Left Review*, v. 33, p. 24-54, 2005b.
- ARRIGHI, G. El largo siglo XX. Madrid: Akal, 1999.
- ARRIGHI, G.; SILVER, Bevely. Caos y orden en el sistema-mundo moderno. Madrid: Akal, 2001.
- ARRIGHI, G.; SILVER, B. The End of the Long Twentieth Century. In: CALHOUN, C.; DERLUGUIAN, G. (eds.), *Business as Usual: the Roots of the Global Financial Meltdown*. New York: New York University Press, 2011. cap. 1, p. 53-68.
- ÁLVAREZ, O. La CELAC nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Avaluos y obstáculos para lograr su consolidación. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* 2012. 2012. Disponible en: <http://www.cries.org/?p=1328>. Acceso el 25 jun. 2018.
- BBC, Los impresionantes números del Gran canal de Nicaragua. *BBC Mundo*, 22 dic. 2017. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/07/140708_economia_canal_nicaragua_cifras_nc. Acceso 27 sep. 2018.
- BRUCKMANN, M. Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana, Perú: Perumundo-Fondo Editorial Carlos Mariátegui, 2012.
- CHINA.ORG.CN. Full text of Chinese President's speech at Boao Forum for Asia. *China.org.cn*, 29 mar. 2015. Disponible en: http://www.china.org.cn/business/2015-03/29/content_35185720.htm. Acceso el 27 sep. 2018.
- DOMINGUÉZ, R. China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Carta Internacional*, v. 13, n. 1, p. 38-72, 2018a.
- DOMÍNGUEZ, R. China y el renacimiento de África. In: VADELL, J. (org.) *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo*. Belo Horizonte: Editorial PUC Minas, 2018b.
- DOMÍNGUEZ, R. En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe. *Estudios Internacionales*, v. 4, n.2, p. 57-77, 2016.
- EL PAÍS. Así será el túnel que unirá Argentina y Chile por debajo de la Cordillera. *El País*, 31 may. 2017. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/mundo/asi-sera-tunel-unira-argentina-chile-debajo-cordillera.html>. Acceso el 27 sep. 2018.
- EMBAJADA DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA EN LA REPÚBLICA DE CHILE. El desarrollo de China entra en una nueva etapa. 2013. *Cl.chinaembassy.org*. Disponible en: <http://cl.china-embassy.org/esp/dsjh/t1022979.htm>. Acceso el 25 sep. 2018.

32. Andrés Manuel López Obrador líder de Morena resultó ganador en las elecciones del primero de julio de 2018, marcando la historia de México, donde por primera vez un presidente de izquierda gobernará a uno de los países más importantes y estratégicos de AL.

33. Jair Messias Bolsonaro, líder del Partido Social Liberal (PSL) ganó en la segunda vuelta las elecciones a la presidencia de Brasil el pasado 29 de octubre, marcando un giro a la derecha extrema en el país carioca que podría cambiar su papel en los esquemas de integración y cooperación regional y global.

- FERNÁNDEZ, P. D., ROMERO, F. G. El proyecto del canal interoceánico en Nicaragua y la incidencia de capitales chinos en América Central. *Revista Coyuntura Austral*, v.9, n. 46; abr.-jun. p. 83-99, 2018.
- FRIEDMAN, M. P.; LONG, T. Soft Balancing in the Americas, Latin American Opposition to U.S. Intervention, 1898-1936. *International Security*, v., n. 40, p. 120-156, 2015.
- GALLAGHER, K. The China Triangle. Latin American's Cina Boom and the Fate of Washington Consensus. New York: Oxford University Press, 2016.
- HAIBIN, N. La mejora de la cooperación general con América Latina y el Caribe. In: BAIYI, W. (ed.), *Pensamiento social chino sobre América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. cap. 9, p. 217-237.
- HURRELL, A. Regionalism in Theoretical Perspective. In: FAWCETT, L.; HURRELL, A. (ed.) *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press. 1995. Cap. 3, p. 37-73.
- LA JORNADA. Llegará a Cuba una plataforma china de perforación el año próximo. *La Jornada*, 1 ago. 2010. Disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2010/08/01/index.php?section=economia&article=022n2eco>. Acceso el 27 sep. 2018.
- LAPAVISTAS, C. Beneficios sin producción, Como nos explotan las finanzas. Madrid: Traficantes de sueños, 2016.
- LIN, J. Y. *New Structural Economics, A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington D.C.: World Bank, 2012.
- LIN, J. Y.; WANG, Y. *Going Beyond Aid, Development, Cooperation for Structural Transformation*, United Kingdom: Cambridge Press University. 2017.
- MACE, G. Fracture de l'UNASUR? Crise du régionalisme sud-américain?, Centre d'études inter-américaines, *Collectio Documents de politiques*, n. 2018-1, 2018.
- MYERS, M.; y GALLAGHER, K. Chinese development finance "down but not out" in Latin America. *The Global Americans*, mar. 2018. Disponible en: <https://theglobalamericans.org/2018/03/chinese-development-finance-not-latin-america/>. Acceso el 30 mar. 2018.
- NACIONES UNIDAS, Carta de las Naciones Unidas, un.org, 1945. Disponible en: <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>. Acceso el 27 mar. 2018.
- NAVARRO, E. J. **¿Una solución?: Firman el reglamento del tren bioceánico que cruzará cuatro naciones de Suramérica**. RT noticias, 21 jun. 2018. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/277262-tren-bioceanico-cruzara-cuatro-naciones>. Acceso el 27 sep. 2018.
- PANITCH, L.; GINDIN, S. La construcción del capitalismo global. La economía política del imperio estadounidense. Madrid: Akal, 2015.
- PANG, Z.; LYE, L. F. China and Global Governance. In: WANG, G.; ZHENG, Y. (eds.), *China Development and Governance*. Singapore: Singapore World Scientific, 2012. cap. 57, p. 527-532.
- PANTALEÓN, I. Canal de Nicaragua: una megaobra que se desvanece. *Forbes México*, 2018. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/canal-de-nicaragua-una-megaobra-que-se-desvanece/>, 2018, Acceso el 25 sep. 2018.
- PICCONI, T. *The Geopolitics of China's Rise in Latin America*, Washington D.C., The Brookings Institution, 2016.
- STUENKEL, O. New Development Banks as horizontal international bypasses: Towards a parallel order? *American Journal of International Law*, v. 111, p. 236-240, 2017.
- STUENKEL, O. El temor hacia un mundo posoccidental. *La Nación*. 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1944400-el-temor-hacia-un-mundo-posoccidental>. Acceso el 15 jun. 2017.
- SLIPAK, A. La expansión de China en el Cono Sur: horadando la integración intra-industrial argentino-brasilera. Documento de Trabajo, 2014.
- THE STATE COUNCIL OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. The State Council of People's Republic of China. 2016. Disponible en: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1418254.shtml. Acceso el 20 jun. 2018.
- THE STATE COUNCIL OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. The State Council of People's Republic of China. 2008. Disponible en: http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm. Acceso el 20 jun. 2018.
- VADELL, J. (org.). *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo*. Belo Horizonte: Editorial PUC Minas, 2018.
- XUETONG, Y. Political Leadership and Power Redistribution. *Chinese Journal of International Politics*, v.1, n. 9, p. 1-26, 2016.
- XUETONG, Y. From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. *The Chinese Journal of International Politics*, v. 2, n. 7, p. 153-184, 2014.

O acolhimento dos refugiados na União Europeia em virtude da securitização da migração na região



The Refugees' reception in the European Union due to the securitization of migration in the region

La acogida de refugiados en la Unión Europea debido a la securitización de la migración en la región

Ana Beatriz da Costa Manguiera¹
Andrea Maria Calazans Pacheco Pacifico²
Fábio Rodrigo Ferreira Nobre³
Filipe Reis Melo⁴

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n3.p63

Recebido em: 27 de agosto de 2018

Aceito em: 20 de março de 2019

RESUMO

Este artigo analisa o acolhimento dos refugiados na União Europeia, considerando a securitização da migração como um empecilho para a proteção dos refugiados acolhidos. Em primeiro, examina-se a discussão política sobre as migrações forçadas na União Europeia, focando nos refugiados, particularmente, no exemplo da Itália, e, em segundo, avalia-se a importância da integração institucional e humanitária dos refugiados no local de acolhimento. Em terceiro, identificam-se soluções para melhorar seu acolhimento nos países da União Europeia. Observou-se, ao final, que os Estados se eximem da sua responsabilidade enquanto importantes atores para a proteção desses migrantes forçados, sendo necessário discutir medidas que contribuam para uma maior cooperação dos Estados, em vez de reforçar a securitização da migração local.

Palavras-chave: Acolhimento dos refugiados; União Europeia; Securitização da migração.

ABSTRACT

This article reflects on the refugees' reception in the European Union, considering the securitization of migration as a barrier to the protection of hosted refugees. At first, the political discussion on forced migration in the European Union is examined, focusing on refugees and, particularly, in the example of Italy, and, secondly, the importance of institutional and humanitarian integration of refugees in the host country is evaluated. Thirdly, solutions to improve their protection in the European Union countries are identified. Lastly, it was observed that States exempt themselves from their responsibilities with regards to being important actors to the protection of these forced migrants, being necessary to discuss measures that foster cooperation among states, instead of reinforce the securitization of local migration.

Keywords: Refugees' reception; European Union; Securitization of migration.

1. Mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB). João Pessoa/Brasil. ORCID: 0000-0002-3246-0058

2. Pós-doutora em Direito Internacional dos Refugiados pela Universidade de York, Canadá. Professora adjunta da graduação e do mestrado, do Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, e coordenadora do Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais (Nepda). João Pessoa/Brasil. ORCID: 0000-0002-2744-7166

3. Fábio Rodrigo Ferreira Nobre é, atualmente, professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e da graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Doutor (2016) e mestre (2013) em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). João Pessoa/Brasil. ORCID: 0000-0002-2905-0541

4. Professor da graduação e do programa de pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Doutor em Ciência Política pela Universidad de Deusto (Espanha) e Pós-Graduação em Estudos Europeus pela mesma Universidade. João Pessoa/Brasil. ORCID: 0000-0001-9472-6491

RESUMEN

Este artículo examina la acogida de refugiados en la Unión Europea, considerando la securitización de la migración como un obstáculo para la protección de los refugiados acogidos. En primer lugar, se examina el debate político sobre las migraciones forzadas en la Unión Europea, centrándose en los refugiados y, en particular, en el ejemplo de Italia, y, en segundo lugar, la importancia de la integración institucional y humanitaria de los refugiados en el sitio de acogida. En tercer lugar, se identifican soluciones para mejorar su acogida en los países de la Unión Europea. Al final, se observó que los Estados se afistan de su responsabilidad como actores importantes para la protección de estos migrantes forzados, siendo necesario el debate de las medidas que contribuyan a una mayor cooperación entre los Estados, en lugar de reforzar la securitización de la migración local.

Palabras-clave: acogida de refugiados; Unión Europea; Securitización de la migración

Considerações iniciais

Em grande parte da trajetória dos estudos de Relações Internacionais, os migrantes forçados foram negligenciados enquanto objeto de abordagem. Discutir os contextos históricos que provocaram e ainda provocam as migrações forçadas, como os conflitos e as guerras, tendia a ser a forma mais comum de tratar o tema em questão. No entanto, quando, na década de 1950, foi criado um regime de proteção para os refugiados, após a crise de migração forçada causada pela Segunda Guerra Mundial (BARNETT, 2002), esses indivíduos passaram a adquirir uma posição mais importante como objeto de análise. Ainda que no contexto pós-Segunda Guerra Mundial a questão dos refugiados tenha adquirido maior importância para o Direito Internacional, entende-se que somente muito tempo depois essa temática obteve relevância no campo de Relações Internacionais. Isso se justifica pelo fato dessa disciplina, no contexto do pós-Guerra, ter voltado sua atenção mais para as causas e para os impactos desse conflito (SMITH, 2013), do que para os indivíduos.

De acordo com Betts (2009), expandir as discussões na política internacional sobre um regime de proteção aos refugiados foi de suma importância tanto para a teoria quanto para a prática. Com isso, entende-se que, de forma imprescindível, o olhar acadêmico, bem como o da sociedade civil, se direcione cada vez mais para os refugiados, a fim de melhor contribuir com a formulação de políticas para sua proteção e de solução dos problemas relacionados a eles.

Com a criação do regime internacional para a proteção dos refugiados, estabelecido por meio de acordo entre Estados, foi determinado que a dignidade humana e os direitos básicos desses indivíduos fossem assegurados (LOESCHER, 2014). No entanto, observa-se que ainda há uma série de lacunas na proteção dos refugiados na prática, uma delas relacionada à falta de cooperação entre esses Estados. Um exemplo é a forma de atuação de alguns países da União Europeia (UE), como Itália e Reino Unido, em que, em muitos casos, os refugiados são mantidos em centros de detenção, em vez de serem acolhidos, conforme prevê o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) (UNIÃO EUROPEIA, 2014). Nesses casos, os refugiados chegam a ser considerados criminosos, vistos, assim, como uma ameaça ao Estado (PEREIRA, 2016).

Ao analisar a forma como a União Europeia lida com a questão dos refugiados, nota-se que é comum os seus países membros enquadrarem essa questão em uma agenda de segurança. Isso se fortalece por meio do discurso, constantemente disseminado na Europa, de que a questão dos refugiados é um grande problema nesse continente pelo fato de a Europa fazer fronteira com a África e o Oriente Médio (PAOLETTI, 2014). Contudo, a Europa não é o principal destino dos refugiados, uma vez que esses buscam refúgio principalmente em países vizinhos, ou seja, do mesmo continente dos seus países de origem. Dessa forma, parece tornar-se desnecessária a “situação de emergência” nos países europeus sobre essa questão (PAOLETTI, 2014). Interpreta-se, desse modo, que há um desinteresse dos Estados da UE na proteção dos refugiados e um interesse em securitizar a migração. Sendo assim, questiona-se de que forma são acolhidos os refugiados na União Europeia, levando em consideração a securitização da migração nessa região.

Para nortear a discussão a respeito do tema, as questões relacionadas ao principal objetivo do artigo buscam observar a discussão política sobre as migrações forçadas na União Europeia, tendo como foco os refugiados e utilizando-se do exemplo da Itália, além de discutir a integração institucional e humanitária dos refugiados no local de acolhimento e, por fim, identificar soluções a fim de melhorar o acolhimento dos refugiados nos países da União Europeia.

Dessa forma, o artigo, primeiramente, faz uma breve análise das migrações forçadas internacionais, debruçando-se mais especificamente sobre os refugiados e sobre a discussão política na União Europeia, ressaltando o caso da Itália, em torno da temática. Aqui, chama-se a atenção de como as imigrações extracomunitárias desse bloco têm sido tratadas como uma agenda de segurança (GARCIA, 2014), em que os migrantes representam a ameaça em potencial. Esse processo é conhecido como “securitização da migração”, pois, *a priori*, as imigrações eram parte apenas da esfera política, mas ao ser elevado o seu grau de importância, passam a ser vistas com caráter emergencial (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998), discussão essa aprofundada na segunda parte do artigo. Securitizar a migração torna a situação dos refugiados ainda mais delicada porque afeta o acolhimento e a proteção desses indivíduos (GARCIA, 2014). Esse processo já é utilizado na União Europeia de forma comum, utilizando-se o argumento de que as migrações, sendo uma ameaça aos Estados, provocariam riscos em vários níveis, dentre eles: o econômico, o social e, além disso, a insegurança relacionada a possíveis atuações terroristas desses imigrantes.

Por fim, o artigo reflete sobre as medidas que podem auxiliar na solução do problema do acolhimento dos refugiados na União Europeia, em virtude da securitização da migração nessa região. Uma das soluções primordiais diz respeito à cooperação dos Estados-membros da UE para esse acolhimento e para proteção dos migrantes forçados que buscam refúgio no Bloco. Logo, o artigo finaliza com algumas considerações a respeito da temática em questão, compreendendo, assim, a relevância de se discutir o acolhimento dos refugiados na União Europeia, e considerando, ainda, a importância de os Estados cooperarem para uma melhor proteção desses migrantes, ao invés de reforçar a securitização da migração.

Uma discussão política sobre as migrações e o sistema de refúgio na União Europeia

As migrações têm gerado intensas discussões no mundo contemporâneo, embora elas não sejam um novo fenômeno mundial, diferenciando-se em contextos, causas e consequências. Foi com o próprio ato de migrar de uma região para outra que os indivíduos contribuíram para que as sociedades passassem por processos de construção e transformação, proporcionando o surgimento de diversas identidades, crenças, línguas, modo de organização de vida etc. (PEREIRA, 2016). De acordo com Castles (2005, p. 15-16), “as migrações podem contribuir para um maior desenvolvimento e para a melhoria das condições econômicas e sociais, [...] mas podem também ajudar a promover a estagnação e a desigualdade” nas sociedades. Para esse autor, os resultados gerados pelas migrações dependem das características que elas possuem, bem como do posicionamento dos governos que lidam com elas. Castles (2005, p. 15-16) ainda afirma que as migrações podem contribuir “para a erosão das fronteiras tradicionais entre línguas, culturas, grupos étnicos e Estados-nação”, e, dessa forma, provocar um tipo de abalo na estrutura do Estado e de sua autonomia enquanto possuidor de identidades e culturas próprias.

No século XXI, as pessoas têm migrado por diversos motivos, seja em busca de uma melhor qualidade de vida, oportunidades de emprego, oportunidades de estudos, seja por migração forçada causada por perseguições, conflitos ou desastres ambientais (ROCHA; MOREIRA, 2010). É necessário ressaltar que as migrações podem diferenciar-se, além de outras classificações, entre: migrações internas, que são aquelas em que o indivíduo se desloca para outro município ou região dentro de seu próprio Estado, e migrações internacionais, em que os indivíduos atravessam as fronteiras internacionais dos Estados (CASTLES, 2005). Nesse artigo, tratar-se-ão das migrações internacionais, mais especificamente de um grupo de migrantes forçados que atravessam as fronteiras entre Estados, chamados de refugiados.

A pessoa refugiada, de acordo com a Convenção de Genebra de 1951 (ACNUR, 1951), em seu artigo 1º, combinado com o Protocolo de Nova Iorque de 1967, é aquela que está fora de seu país de origem ou nacionalidade e não pode ou não quer voltar a valer-se da proteção deste país por perseguição ou temor bem fundado de perseguição em razão de raça, nacionalidade, religião, grupo social ou opinião política. Juridicamente, a definição de refugiado contém sentido mais específico, diferentemente das outras categorias que são parte das migrações forçadas, como os deslocados internos, os quais não possuem uma proteção jurídica internacional como a dos refugiados. Nesse sentido, percebe-se que os refugiados estão em uma categoria “privilegiada” no que diz respeito à proteção jurídica (PACÍFICO, 2010), mas, ainda assim, sofrem na prática com as falhas e as omissões dos Estados que são membros da Convenção de Genebra supracitada.

As lacunas na proteção dos refugiados podem ser expressas de diversas formas. Uma delas diz respeito à falta de cooperação dos Estados para o acolhimento desses indivíduos. Na Europa, por exemplo, geralmente

utiliza-se o argumento de que os imigrantes, sem exceção de categoria, ameaçam a estabilidade do Estado em seus diversos níveis (econômico, social ou político) (BUZAN; WAVER; WILDE, 1998). Esse discurso pode contribuir para a falta de responsabilidade com a proteção dos indivíduos que solicitam refúgio. Segundo Giuliani (2012), na década de 1990, com o processo de globalização, a Itália se viu em uma situação de emergência. Isso aconteceu devido às mudanças no fenômeno das migrações, que, por sua vez, desencadeou um aumento de 60% da população estrangeira da Itália ainda nessa mesma década. Nesse contexto, as políticas de restrição aos migrantes, incluindo os refugiados, foram intensificadas, dificultando tanto o acesso quanto a permanência desses indivíduos na Europa.

Nesse cenário de globalização da década de 1990 e, com efeito, do aumento dos fluxos migratórios, os partidos políticos de direita⁵ em alguns países da União Europeia passaram a incorporar uma retórica que disseminava o medo dos migrantes (GARCIA, 2014). Esses indivíduos começaram a ser vistos como problemas que os Estados enfrentariam, difundindo uma ideologia para a população de suposta ameaça. O caso italiano sobre a temática serve de exemplo, uma vez que, na Itália, evidenciou-se que tanto os discursos proferidos pela mídia, quanto os discursos de políticos se transformaram em medidas tomadas pelo governo a fim de securitizar a imigração local (VELASCO, 2014). Conforme Garcia (2014, pp. 236-237), no caso da Itália,

[a] ótica securitária conjugada à retórica do perigo serviu para justificar a adoção de medidas excepcionais que excedem o quadro jurídico regular, colocando a emergência e a segurança nacional em um lugar de destaque na práticas governamentais e estratégias midiáticas bem como na vida do cidadão comum e nas suas relações com os estrangeiros. Se até os anos 1980 a convivência com os estrangeiros era considerada pacífica ou isenta de violência simbólica e material, no espaço de poucos anos essa postura dá lugar à hostilidade e a eventos cotidianos de violência contra os imigrantes.

Com a hostilidade contra os migrantes, riscos são gerados aos refugiados. Em certos casos, como em contextos de conflitos e guerras nos seus países de origem, esses indivíduos se sentem obrigados a sair em busca de refúgio e possuem, como algumas das opções de destino, os países da União Europeia (UE). Para Ferreira (2014, pp. 74-75), os países desse Bloco sempre estiveram entre os principais destinos de migrantes voluntários internacionais, contudo, segundo Fargues e Fandrich (2012), os países europeus também sempre receberam de forma significativa os refugiados. Argumenta-se que, por esse motivo, foi criado o Sistema Dublin, qual seja, um regulamento da UE que estabelece os critérios para os Estados-membros adotarem, dentro de sua responsabilidade, sobre os pedidos de refúgio, tal como determinar o Estado-membro responsável pela solicitação de refúgio (KASPAREK, 2016). Na maioria dos casos, esse Estado é o primeiro local aonde os refugiados entram na UE, o que, para os países que são porta de entrada da Europa, é visto como um problema. Isso agrava a situação dos refugiados, já que muitos desses países, como a Itália, utilizam a detenção de migrantes, incluindo refugiados, um dos motivos para que o Sistema Dublin seja considerado falho.

Para Kasperek (2016), o Sistema Dublin tende a limitar o acesso de refugiados, abandonando essas pessoas que precisam da proteção in-

5. De acordo com Wermuth (2014, p. 193), nesse momento “o que se observa é que a migração se transforma em bode expiatório da profunda crise econômica em curso e grande trunfo dos partidos de direita”, ou seja, as migrações passam a ser parte dos discursos políticos como um problema que precisa ser solucionado, a fim de impedir que as áreas econômicas e sociais da sociedade europeia se desestruturarem por causa dos imigrantes. Alguns exemplos de partidos “de extrema-direita, que nos últimos anos têm usado o combate à imigração como uma de suas principais plataformas eleitorais” são o partido neofacista Força Nova, Falange, na Espanha, e o Partido Nacional Democrata alemão (VELASCO, 2014, p. 133).

ternacional. Segundo esse autor, esse sistema foi criado para facilitar o acesso ao refúgio. No entanto, ele funciona como um tipo de ‘filtro’ para que os membros da UE o utilizem durante o pedido de refúgio. A Itália, por exemplo, buscou implementar políticas restritivas aos migrantes, a começar pelas suas fronteiras (GIULIANI, 2012, p. 279).

A restrição ao acolhimento de imigrantes em países-membros da UE inclui todas as categorias, inclusive a dos refugiados. Independentemente de que esses sujeitos necessitem de acolhimento, os Estados reivindicam o fechamento de fronteiras que, por sua vez, justifica-se por uma política de segurança nacional (SARAIVA, 2017), esquecendo-se da segurança dos próprios sujeitos/refugiados. De acordo com Pacífico (2010, p. 40),

[a]s políticas restritivas fronteiriças são tidas como medidas necessárias pelos Estados nortistas ricos para prevenir os migrantes indesejáveis de deixarem seus países. Tais políticas são parte de uma agenda de segurança global mais ampla, em que os excluídos são tratados como fonte de conflito, terrorismo ou instabilidade.

Desse modo, caracterizar os migrantes como possíveis ameaças à sociedade, contribuindo com a percepção de que eles colaboram com o aumento dos índices de criminalidade e de insegurança, torna-se oportuno para que se pratiquem cada vez mais as políticas de contenção em vez de fornecer refúgio aos refugiados. Além dessas restrições e, portanto, do não fornecimento de assistência social aos refugiados, esses são detidos como migrantes ilegais (LOESCHER, 2014), o que torna a sua situação ainda mais delicada.

Em certos países da União Europeia, como Itália, Reino Unido e Grécia, é comum os refugiados serem detidos e deportados. Os migrantes forçados são mantidos em centros de detenção e, posteriormente, deportados pelos mesmos Estados a que esses indivíduos recorrem para solicitar a condição de refugiado (GARCIA, 2014). De acordo com Harrel-Bond e Voutira (2007), os centros da Europa que recebem os refugiados variam entre centros de acolhimento, como na Suécia e na Grécia, instalações fechadas de prisão para refugiados e outros tipos de imigrantes, como no Reino Unido, e atos de reais prisões, a partir das quais os refugiados passam a ser mantidos em celas até serem condenados como criminosos. Em ocasiões em que é inviável expulsar os estrangeiros instantaneamente, eles são levados aos chamados “Centros de Permanência Temporária”, onde ficam por determinado tempo até serem expulsos dos países nos quais pretendiam ficar (GARCIA, 2014). Para Garcia (2014, p. 242), é necessário

[o]bservar que, embora a nomenclatura oficial destes centros remeta à configuração de espaços de acolhimento temporário, eles funcionam de fato como centros de detenção, nos quais os imigrantes, potenciais refugiados e solicitantes de refúgio são mantidos em confinamento até que seja concretizada sua expulsão\deportação.

Além da situação insatisfatória do acolhimento aos refugiados na União Europeia, esses indivíduos são passíveis de uma série de preconceitos e alvos de atos xenofóbicos, o que torna a sua integração à sociedade que lhes dá refúgio muito difícil. Para Lussi (2015), isso pode ser interpretado como uma política de “criminalização da migração” (explanada *a posteriori*), que expressa que, como ressaltado, o migrante é caracterizado como um sujeito indesejável. De acordo com essa autora, “a ideia

de que os estrangeiros atentam contra a segurança da população autóctone é facilmente levada a formas de marginalização dos estrangeiros, favorecendo comportamentos xenófobos que os excluem da população que tem direito à segurança pública” (LUSSI, 2015, p. 140). O sistema de acolhimento dos refugiados na Itália, por exemplo, pode ser visto como problemático, uma vez que esses indivíduos são mantidos em centros de detenção e, ainda, enfrentam obstáculos diversos (i.e. jurídicos, sociais e culturais) quando buscam integrar-se na sociedade italiana.

Os centros de acolhimento para migrantes e a recepção de refugiados na Itália

A securitização da migração na Itália pode ser entendida como o resultado da soma de pelo menos dois elementos: o posicionamento da sociedade italiana e de grupos domésticos sobre as migrações e das práticas de securitização da migração da União Europeia (ALVES, 2015). Atinente ao primeiro elemento, Zincone e Caponio (2006 apud PAOLETTI, 2011) acreditam que o período eleitoral na Itália é um momento oportuno para o aumento de pressões sobre a questão migratória. Nesse contexto, o apoio da população, que se demonstra a favor de obstáculos a entrada de migrantes no país, é significativo (ZICONE; CAPONIO, 2016 apud PAOLETTI, 2011).

De acordo com Gattinara (2017), parte da população italiana teme refugiados, principalmente de nacionalidades específicas, como sírios. Para esse autor, essa população acredita que os refugiados podem influenciar o aumento de ataques terroristas e ainda afetar a economia do país⁶. Com efeito, promovem-se campanhas ‘anti-imigrações’ e ‘anti-refugiados’. Essas mobilizações acontecem de várias maneiras, como confrontações em centros em que permanecem os refugiados e criação de programas para ‘conscientização’ dos cidadãos sobre os estrangeiros, utilizando-se de narrativas contra a suposta invasão de populações de culturas distintas (GATTINARA, 2017). Essas questões refletem o modo como os refugiados são acolhidos na Itália, pois, conforme supracitado, o posicionamento da população e de grupos domésticos desse país influencia a securitização da migração.

O relatório da Anistia Internacional de 2017/18 denunciou as ações da Itália quanto às migrações. Migrantes que chegavam ao país pelo mar, no ano 2017, eram resgatados por Organizações Não-Governamentais (ONGs), e a resposta italiana, com o apoio da União Europeia, foi impor um código de conduta para limitar esses resgates (AMNESTY INTERNATIONAL, 2018). Essa pode ser considerada uma política de securitização que afeta pessoas que se encontram em situação de refúgio. Além disso, segundo esse relatório, a Itália busca estabelecer e manter acordos com países terceiros em matéria de migração para conter fluxos migratórios considerados irregulares, o que também gera riscos para as vidas de refugiados. Essa medida compactua com a prisão de migrantes, incluindo pessoas em situação de refúgio, o que desrespeita os direitos humanos (AMNESTY INTERNATIONAL, 2018).

O sistema de acolhimento de refugiados na Itália não é uniforme para requerentes de refúgio e demais categorias de migrantes (ASGI, 2019). Ao chegarem ao país, esses indivíduos podem ser levados para os

6. Mais informações sobre o conteúdo das pesquisas que falam sobre essa parcela da população italiana, ver em Gattinara (2017), cuja referência se encontra nas páginas finais do artigo.

chamados ‘Centros de Primeiros Socorros e Acolhimento’ (CPSA), onde são feitas as primeiras identificações dos migrantes, que permanecem nesses locais até serem enviados para outros centros; ‘Centros Coletivos’, como Centros de Alojamentos (CDA-*Centro di Accoglienza*), ‘Centro de Recepção para Solicitantes de Refúgio’ (CARA, *Centro di Accoglienza Richiedenti Asilo*) e ‘Centros de Acolhimento Temporário’, os quais são implementados pelas prefeituras quando os outros centros não possuem condições de acolher os migrantes (ALVES, 2015).

A recepção de refugiados na Itália acontece também por meio do Sistema de Solicitantes de refúgio e Refugiados (SPRAR – *Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*), que consiste em uma rede formada por autoridades locais e por ONGs, financiadas por fundos públicos, e recebe os refugiados prestando serviço de assistência e integração. No entanto, esses serviços são prestados somente àqueles que já tenham formalizado sua situação enquanto solicitantes de refúgio ou refugiado, principalmente àqueles que já se encontram no território italiano (ASGI, 2019). Sobre os Centros de acolhimento, conforme a ASGI (2019), a lei italiana não especifica um prazo para a permanência dos indivíduos nesses locais, mas supõe que deve durar até que questões relacionadas à identificação dos migrantes sejam resolvidas.

Os chamados ‘Centros de acolhimento’ na Itália são utilizados, segundo Alves (2015), para manter migrantes considerados irregulares, ainda que dentre estes estejam os que migraram forçosamente. Além disso, acontecem as expulsões coletivas. Embora elas não sejam possíveis de serem concretizadas de imediato (GARCIA, 2014), violam as normas sobre proteção dos refugiados (ALVES, 2015). Esses Centros são considerados por ONGs e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) como locais de risco para os refugiados, pois, embora sejam conhecidos como centros de acolhimento, eles funcionam, de fato, como centros de detenção (GARCIA, 2014).

De acordo com o *Global Detention Project* (2018), não existe transparência na forma como os refugiados são detidos e mantidos nos Centros de detenção na Itália. Para Martino *et al* (2012, p. 108), os centros podem ser comparados a prisões, tendo em vista que são instalações de antigos prédios de quartéis militares e, ainda, estão sob forte vigilância. Os migrantes ficam alojados em celas e não podem sair sem autorização (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2018). A situação humanitária nesses locais faz parte de um amplo debate entre as organizações humanitárias e o próprio ACNUR, tendo em vista que indivíduos muitas vezes em condições de refúgio são detidos, o que descumpra as diretrizes da Convenção de Genebra sobre refugiados (ALVES, 2015, p. 96). Ademais, associações cooperativas e funcionários que gerenciam os centros de detenção na Itália já foram investigados por corrupção e outros danos que colocavam em risco a vida dos migrantes, como a situação precária desses locais (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2018).

Em maio de 2017, o Comitê de Direitos Humanos da ONU criticou a detenção prolongada de refugiados e, ainda, a classificação incorreta dos solicitantes de refúgio como migrantes econômicos. Além disso, esse comitê denunciou os procedimentos severos durante o processo de identi-

cação desses sujeitos (AMNESTY INTERNATIONAL, 2018). A Itália, por seu turno, se demonstrou passiva, ignorando pedidos de esclarecimentos sobre a detenção de refugiados e sobre sua permanência nos centros de detenção (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2018).

A detenção de refugiados na Itália, embora, na maioria das vezes, arbitrária, constitui apenas uma das práticas que fere os direitos desses migrantes forçados. Os refugiados lidam com problemas de integração na sociedade italiana, a começar com o processo de residência, pois muitas vezes as circunstâncias os levam a optar por viver em prédios abandonados (ASGI, 2014), o que consiste em uma falha do Estado em estabelecer políticas eficientes voltadas à integração dos refugiados, já que eles são privados do acesso à moradia no país (ASGI, 2014). Segundo o último relatório da Anistia Internacional (2018), na Itália, práticas de discriminação no acesso à habitação contra refugiados são comuns. Em agosto de 2017, autoridades italianas expulsaram refugiados que já viviam há alguns anos em Roma (AMNESTY INTERNATIONAL, 2018).

Para Gattinara (2017, p. 328), a maioria dos governos europeus, dentre eles a Itália, apoia a adoção de políticas de segurança voltadas para as migrações. Essas políticas desconsideram, muitas vezes, a garantia da proteção de pessoas que se encontram em situação de refúgio. Por isso, entende-se que o sistema de acolhimento dos refugiados na Itália está imerso em uma problemática que envolve diversos atores, como as ONGs e sua atuação, a recepção em centros de acolhimento ou de detenção e o posicionamento da sociedade civil e de autoridades italianas. A problemática consiste em uma falta de aparelhamento preocupado, de fato, com a situação dos refugiados, que em muitas circunstâncias são detidos e mantidos em centros de detenção ou, ainda, não conseguem se integrar na sociedade italiana devido a práticas xenófobas, comumente vista em outros países da União Europeia.

Discussões políticas sobre refugiados na União Europeia

Segundo Harrel-Bond e Voutira (2007), tanto a mídia quanto os discursos políticos na Europa dificilmente usam o termo “refugiados” para se referirem a esses indivíduos. Em vez disso, os refugiados são denominados “migrantes irregulares” ou apenas “solicitantes de refúgio”, o que pode reforçar ainda mais o obstáculo para sua proteção, enquadrando a temática em uma agenda de segurança (HARREL-BOND; VOUTIRA, 2007). Entende-se, portanto, que ao considerar os refugiados como migrantes irregulares, interpretações errôneas podem ser desencadeadas por parte da população civil europeia, de que todos os migrantes se enquadram no mesmo patamar e, assim, não deveriam ser tratados de forma diferenciada.

Geralmente, os debates que abordam o tema “migrações” são intensificados em contextos de campanhas eleitorais nos países que compõem a UE, como aconteceu com o caso do *Brexit* (sigla em inglês), que diz respeito à decisão do Reino Unido de sair da União Europeia após um referendo popular (IOV; BOGDAN, 2017). A decisão do *Brexit* foi, em parte, influenciada pela problemática envolvendo esse tema no Reino

Unido, uma vez que sua sociedade civil se encontrava insatisfeita com as decisões do Bloco relativas à entrada de imigrantes extracomunitários na UE (IOV; BOGDAN, 2017). Isso se explica justamente pelo entendimento de que os estrangeiros são as sementes de futuros problemas nas sociedades de acolhimento. Assim, “a utilização perspicaz de imagens poderosas de desastres iminentes é uma tática política bem estabelecida” (PAOLETTI, 2014, p. 141).

Outra argumentativa política da UE sobre a temática diz respeito à forma exacerbada com que o fluxo de imigrantes e/ou refugiados é tratada na Europa, onde, em certos contextos, o fluxo é apresentado como muito intenso ou “fora dos limites” em direção aos países desse continente (FERREIRA, 2014). Nota-se que isso, também, é um dos discursos que colabora com a securitização da migração local, porque impõe um caráter de emergência à questão dos refugiados em direção aos países da União Europeia, como o que ocorreu no contexto da Primavera Árabe (COSKUN, 2015), ou seja, período em que eclodiram protestos e revoltas em países no Norte da África no início do ano de 2011, os quais geraram migrações forçadas da sua população (JOFFÉ, 2011).

Naquele período (especialmente de 2011 a 2012), foi atribuído ao fluxo migratório um caráter de emergência. Atinente a isso, propagou-se a notícia de que um grande número de refugiados passou a solicitar refúgio na Europa (JOFFÉ, 2011). No entanto, esse número não aumentou de forma tão considerável, como foi divulgado na mídia europeia (VELASCO, 2014). Reforça-se, então, que a questão dos refugiados foi posta na agenda de segurança europeia, dando a esse assunto já polêmico um caráter emergencial.

Uma agenda de segurança europeia: os refugiados como ameaça existencial?

Na União Europeia, é comum o fluxo de refugiados em direção aos países do bloco gerar uma discussão em nível político e social, pois, geralmente, essa temática é associada a uma provável “crise”, a qual poderia afetar a estabilidade social e econômica dos Estados (PAOLETTI, 2014). É dessa forma que a culpa do aumento dos problemas econômicos e da criminalidade se atribui a esses migrantes forçados (MARINUCI, 2014). Além disso, para Wermuth (2014, p. 192), existe outro fator que contribui para a imagem deturpada desses indivíduos, qual seja, a imagem de “inimigo representado pelo terrorista”, que gera receio e insegurança na população.

Segundo Velasco (2014), esse sentimento de insegurança foi manifestado por meio do discurso de David Cameron, realizado no ano de 2011 durante a Conferência de Segurança de Munique. Segundo essa autora, o primeiro ministro britânico declarou que as ações do Reino Unido contra o terrorismo não deveriam ser feitas somente fora das fronteiras, mas sim dentro do próprio território nacional. Isso faz parte de um quadro “neorracista” europeu, em que se atribui ao migrante extracomunitário e, principalmente de religião islâmica, a ideia de ameaça, justificada pela sua condição de migrante e islâmico (VELASCO, 2014).

De acordo com Cunha (2014), o tema “migração” na União Europeia se encontra entre os assuntos mais discutidos na sua agenda política. Porém, desde a década de 1980, essa questão começou a fazer parte da agenda de segurança, construindo a percepção do migrante como ameaça existencial. Ainda, para esse autor, a migração na Europa possui uma “relação direta com as fronteiras e os mecanismos de controle criados pelos Estados e pela União Europeia” (CUNHA, 2014, p. 191), os quais passaram a cooperar progressivamente na restrição da entrada dos que são considerados “imigrantes ilegais” (CUNHA, 2014). Dentre esses imigrantes, a possibilidade de alguns deles necessitarem de acolhimento, como os refugiados, é excluída, retirando, portanto, os seus direitos enquanto migrante forçado solicitante de refúgio (CUNHA, 2014).

Posteriormente, já na década de 1990, países como a Itália já haviam declarado estado de emergência sobre as imigrações no país (GARCIA, 2014). Essa ação aplica formas restritivas para o impedimento da continuidade do “grande fluxo” de migrantes irregulares, incluindo os refugiados, em direção aos territórios italianos. Nos últimos anos, destacando os anos pós-Primavera Árabe, observa-se que a migração tem adquirido gradativamente caráter de segurança em alguns países, como Itália e Grécia, enquadrando o assunto como uma questão de emergência (GARCIA, 2014).

Nos contextos em que as migrações forçadas se intensificam, e quando alguns dos destinos são países europeus, torna-se mais fácil os Estados da União Europeia disseminarem, por meio de discursos e ações, o entendimento de que essas migrações representam uma questão de segurança (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Analisar um assunto, que antes era apenas parte da agenda política, como parte de uma agenda de segurança, significa securitizar o assunto. A securitização é caracterizada como a versão mais extrema de politização, pois tornar um assunto público como parte de uma agenda de segurança significa torná-lo uma questão emergencial que necessita de medidas extraordinárias (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998).

A migração no âmbito da União Europeia é um tema que foi lentamente desenvolvido e tragado pela agenda de segurança, também vinculada a dinâmicas sociais, profissionais e políticas mais amplas. Desde os anos 1980, a migração foi cada vez mais objeto de debates políticos sobre a proteção da ordem pública e sobre a preservação da estabilidade interna. Esses debates também representaram a migração como um desafio para o estado de bem-estar social e para a composição cultural da nação. Em outras palavras, discursos e tecnologias de segurança penetraram na europeização da política de migração. Um dos melhores exemplos é a Convenção de 1990, que cria o Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985, ligando a imigração e o refúgio ao terrorismo, ao crime transnacional e ao controle das fronteiras (HUYSMANS, 2000).

O desenvolvimento de discursos e políticas de segurança na área da migração é frequentemente apresentado como uma resposta política inevitável aos desafios para a ordem pública e para a estabilidade interna do aumento do número de imigrantes (ilegais) e solicitantes de refúgio. A securitização da migração no contexto dos debates sobre o futuro do

Estado de bem-estar social também está inserida na luta pela legitimidade política na ordem política do pós-guerra na Europa. Desafios para o *welfare state*, que começou a ser alvo de debates turbulentos na década de 1970, não podem ser reduzidos a uma questão de recessão econômica ou a um colapso da espiral entre o rápido crescimento econômico e a criação de direitos sociais (HUYSMANS, 2000).

Este universo social da “dimensão externa da segurança interna” é povoado pela grande maioria dos guardas e policiais da fronteira da UE, designados para o controle dos migrantes. Esse movimento cria um contexto que favorece um conjunto específico de disposições, enquanto inibe firmemente outras pessoas (MEZZADRA, NEILSON, 2008). Em toda a Europa, esse desenvolvimento levou ao surgimento de uma máquina de mobilidade forçada, heterogênea e ramificada, na qual muitos migrantes são confrontados com o fato de serem indesejados e com medidas políticas destinadas a dominar e, portanto, “nomadizá-los” por meio de práticas repetidas de expulsão (DE GENOVA, 2017).

A securitização da migração na União Europeia torna a própria segurança dos refugiados fragilizada (VELASCO, 2014), pois esta política gera restrições ao acolhimento. Sendo assim, ao considerar a migração como uma ameaça existencial, os refugiados estão sujeitos a alguns riscos, como àqueles relacionados à sua permanência nos centros de detenção, ou mesmo àqueles que dizem respeito às práticas xenofóbicas contra esses indivíduos, o que dificulta a sua integração local. Como consequência, em certos casos, o migrante opta pela migração ilegal (LONG, 2014). Nessa acepção, a União Europeia corrobora e reifica a securitização da migração por meio de princípios e decisões tomadas em conjunto, como o fortalecimento da militarização nas fronteiras, o aumento de detenções e ações punitivas (GARCIA, 2014).

Seja qual for sua designação, esses migrantes são cada vez mais colocados como objetos de medos e ansiedades securitizados, ora como possuindo uma agência repulsiva – ou seja, fraudes de identidade, furadores de fila, pessoas que minam o consentimento na política etc. – ou uma agência perigosa – ou seja, criminosos, terroristas, agentes de insegurança etc. De toda forma, parece visível que a securitização da migração nos estados ocidentais resultou em uma série de leis e políticas restritivas que levantam importantes questões sobre a relação entre proteção e política (NYERS, 2003).

As políticas de controle sobre a migração se iniciam nas fronteiras europeias (SARAIVA, 2017). Esse tipo de controle é realizado pela Agência de Fronteira e Guarda Costeira Europeia (*Frontex*- sigla em inglês) (FRONTEX, 2017), criada pela UE com o objetivo de administrar as políticas sobre migração, assunto em comum entre os seus países-membros (IOV e BOGDAN, 2017). A supervisão das fronteiras europeias também é feita pelo Sistema de Informação Schengen, “que visa aumentar a segurança e facilitar a livre circulação no espaço Schengen” (IOV e BOGDAN, 2017, p. 13-14), que corresponde ao local em que é feita a livre circulação de pessoas na União Europeia, criado a partir do acordo Schengen na década de 1980, no qual os países signatários fornecem o direito de livre circulação para os indivíduos (SCHENGEN VISA INFO, 2017).

Esse sistema foi implementado na década de 1980, período em que a proteção interna europeia adquiriu maior importância, provocando a intensificação do controle das fronteiras externas (PEREIRA, 2016). Cunha (2014) afirma que o supracitado acordo de Schengen possibilitou que internamente as fronteiras europeias fossem abolidas. No entanto, concomitantemente a isso, as fronteiras externas se fortaleceram, tendo em vista a necessidade, por parte dos Estados, de se protegerem da “ameaça externa”, que são os migrantes extracomunitários, isto é, os estrangeiros não europeus. Para Voutira e Doná, (2007), isso põe em evidência a preocupação com a segurança estatal, esquecendo-se da segurança dos próprios indivíduos/refugiados, já que eles são considerados uma potencial ameaça.

Com as severas restrições fronteiriças impostas pelos países da União Europeia, Dijck (2006) afirma que a imigração ilegal pode ser mantida e até mesmo reforçada. Além disso, esse autor afirma que não basta somente o migrante não possuir documentos de identificação para sua imigração ser considerada ilegal (DIJCK, 2006). Nesse sentido, compreende-se que a migração, além de securitizada, é criminalizada. De acordo com Lussi (2015, p. 140), a criminalização das migrações pode-se apresentar de diversas maneiras, a saber:

- a. a que a lei estabelece tipificando o crime da irregularidade migratória; b. a que os estereótipos preconceituosos favorecem através de um discurso público ou midiático de que os migrantes praticam mais crimes do que os nacionais; e c. uma mais sutil, consequência de políticas restritivas e discriminatórias que, rejeitando os migrantes e refugiados, ao mesmo tempo que pode empurrá-los para os circuitos do crime, leva os sistemas repressivos a identificar, prender e condenar mais facilmente um estrangeiro do que um cidadão nacional pelo mesmo crime ou até a aplicar sanções mais fortes, no caso dos migrantes.

Criminalizar a migração irregular, tornando-a ilegal, ao invés de caracterizá-la como uma prática infringente (LUSSI, 2015), sustenta o processo de securitização da migração, em que o entendimento do migrante como uma ameaça se torna um discurso “natural” (DIJCK, 2006). Mais uma vez, essa análise faz refletir sobre a situação dos refugiados, pois esses, em determinados casos, são considerados migrantes ilegais, excluindo-se o fato de que solicitam refúgio. É necessário lembrar que os refugiados perdem tudo antes e durante o trajeto até chegarem ao local de destino, portanto, normalmente, não possuem documentos nem vistos para a entrada nos Estados europeus. É desse modo que esses indivíduos ficam na mesma categoria dos criminosos transnacionais e migrantes ilegais, simplesmente pelo motivo de terem perdido seus documentos (GARCIA, 2014).

Para Pacífico (2010), quando os Estados estabelecem políticas que restringem as migrações forçadas, os refugiados podem não ser reconhecidos como tais e, portanto, correm o risco de perder os seus direitos como pessoas que necessitam da proteção internacional. Por esse motivo, os refugiados são considerados “atores invisíveis”, tendo em vista que são excluídos da sociedade que solicitaram refúgio por conta da sua condição de migrante forçado (HARRELL-BOND; VOUTIRA, 2007, p. 295). Referente a isso, Lussi (2015, p. 141) afirma que a criminalização das migrações

[d]eteriora as condições de vida dos migrantes e suas famílias, aumentando processos de exclusão nas sociedades de chegada, o que impede sua integração e a coesão social.” “A criminalização pode ser expressa também pelo tratamento discriminatório da lei ou das políticas quando estas exigem de migrantes condições e comportamentos que não são exigidos dos nacionais ou vice-versa [...].

Segundo Long (2014), uma das maiores dificuldades acerca do acolhimento e da proteção dos refugiados reside na questão da colaboração dos Estados, e no convencimento de que esses indivíduos não seriam um fardo (*burden*) para a sociedade que os acolhe. Conforme ela, os cidadãos desses Estados “permanecem firmemente comprometidos com um sistema no qual” são eles os sujeitos que possuem o “direito de ter direitos” (LONG, 2014, p. 8), e não os migrantes, sejam eles refugiados ou não. Portanto, além das restrições fronteiriças na UE, as quais buscam dificultar a mobilidade dos imigrantes extracomunitários (CUNHA, 2014), utilizam-se de artifícios, por meio de discursos ou ações, que excluem os migrantes, até mesmo os refugiados, ainda que esses estejam em uma condição de vulnerabilidade.

Dessa forma, entende-se necessário que as políticas tomadas pelos países da UE que dificultam o acolhimento dos refugiados, como a própria securitização da migração, sejam repensadas e evitadas. Torna-se imprescindível, assim, desconstruir a percepção dos refugiados como uma ameaça existencial, tendo em vista especialmente a sua situação de vulnerabilidade, pois essa percepção pode contribuir para a falta de cooperação dos atores (Estados) em proteger esses indivíduos.

O acolhimento dos refugiados na UE: medidas e soluções

O regime internacional para a proteção dos refugiados, criado por meio da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, tem como principal objetivo assegurar a proteção desses migrantes forçados, pois eles são perseguidos e/ou sofrem abusos de direitos humanos em seus Estados de origem, e, por esse motivo, buscam refúgio em outros países. Dessa forma, a cooperação entre os Estados é uma etapa primordial para o acolhimento dos refugiados (BETTS, 2009). Atinente a isso, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) possui como função “dirigir e coordenar a ação internacional para proteger e ajudar as pessoas deslocadas em todo o mundo e encontrar soluções duradouras para elas” (ACNUR, 2017, s/p). No entanto, essa agência não consegue trabalhar de forma eficaz para garantir essa proteção sem a cooperação dos Estados (LOESCHER, 2014), tendo em vista que eles atuam nos regimes e nas instituições de acordo com seus interesses (BETTS, 2009).

Segundo Betts (2009), o regime dos refugiados foi criado porque se acreditava que a contribuição coletiva dos Estados poderia superar vários problemas gerados pelas migrações forçadas, como a própria insegurança dos Estados nos âmbitos econômico e social. Desse modo, para o autor, ao criarem um regime internacional para a proteção dos refugiados, os Estados não agiram de forma altruísta (BETTS, 2009), uma vez que o próprio conceito de regime conota a convergência de interesses entre os atores que participam de sua elaboração (KRASNER, 2012). Saliente-se, aqui, que, segundo Krasner (2012, p. 93), “os regimes são definidos como

princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”.

A garantia de proteção aos refugiados é uma questão de interesse tanto dos direitos humanos, devido às violações no que diz respeito a esses direitos, quanto da segurança internacional (BETTS, 2009, p. 1), pois ao deixarem seu país de origem, esses migrantes forçados podem ser vistos como uma ameaça em potencial para os outros Estados. A depender dos seus interesses, os Estados da UE podem lidar com migrações forçadas como momentos oportunos para preencher a demanda de mão-de-obra barata; mas também podem criar a percepção de que esses indivíduos são uma ameaça (PODDAR, 2016), colocando em risco a vida do próprio refugiado, quando ele não é acolhido devidamente. Portanto, torna-se imprescindível refletir sobre medidas que construam melhores formas de lidar com o dilema das migrações e com o acolhimento dos refugiados.

A solução para acabar com as migrações forçadas parece ser estritamente política, uma vez que envolve decisões locais onde ocorrem os conflitos que as provocam. No entanto, enquanto os Estados de origem não garantam os direitos necessários para evitar o deslocamento de pessoas, os Estados de acolhimento possuem a função essencial na proteção dos refugiados. No caso da União Europeia, a primeira política que poderia ser feita, poderia ser evitar a disseminação da percepção de que a migração representa uma ameaça existencial. Além disso, nesse caso, seria necessário fornecer informações corretas sobre as categorias dos migrantes, evitando discursos políticos contrários ao acolhimento dos refugiados.

Para que o acolhimento dos refugiados seja eficaz, como visto, é necessário que os Estados cooperem. Quando esses atores cooperam, espera-se que outros Estados também o façam, dando base para o chamado “*burden sharing*”, que por sua vez visa o compartilhamento das responsabilidades entre os países do Sul e do Norte na proteção dos refugiados (GOTTWALD, 2014).

O *burden sharing* é feito de forma voluntária por parte dos países (GOTTWALD, 2014, p. 3), o que faz com que muitas vezes esses atores se eximam de suas obrigações enquanto “protetores” dos refugiados, e o *burden-sharing* pode não ser assegurado e nem eficaz (BETTS, 2009). Ademais, ao compreender que os Estados não contribuem altruisticamente para essa proteção, Betts (2009) afirma que convém utilizar um mecanismo que facilite a cooperação dos Estados, mecanismo esse chamado pelo autor de “*cross-issue persuasion*”. Essa medida visa ligar a questão da proteção dos refugiados com um tema de interesse dos Estados. Para que isso seja concretizado, deve-se realizar um processo de convencimento, uma barganha, em que um ator A pode persuadir um ator B a acreditar que uma determinada área x é ligada a uma área y e assim o ator B contribui com o ator A (BETTS, 2009). Essa seria uma solução, de acordo com Betts (2009), para que os Estados cooperem mais com o regime de proteção para os refugiados. Assim, compreende-se que é preciso persuadir os Estados de que existe uma relação entre os seus interesses e a proteção desses indivíduos.

O mecanismo de *cross-issue persuasion* proposto por Betts pode ser aplicado no caso dos Estados-membros da União Europeia, os quais têm como opção interligar os seus interesses à proteção dos refugiados (BETTS, 2009). Nesse sentido, em vez de se utilizarem das migrações como uma questão de segurança, prejudicando a proteção dos refugiados, os Estados deveriam colaborar com o acolhimento desses indivíduos.

Para além dessas questões sobre a política do acolhimento para os refugiados no local em que solicitam refúgio, considera-se importante atentar para outros pontos que envolvem a temática relacionada à proteção desses indivíduos, como sua integração local. Como exposto na segunda seção, a securitização da migração contribui para a exclusão dos refugiados nas sociedades de acolhimento, abrindo espaço para que nem mesmo os seus direitos básicos, como saúde e educação, sejam garantidos.

Segundo Pacífico (2010), os refugiados não deveriam ficar à mercê da política, tendo em vista que já sofreram abusos desde os seus países de origem e, ainda assim, sofrerem preconceito no local em que se encontram amparados. De acordo com essa autora, é necessário considerar, além da proteção física, a questão psicológica dos refugiados, uma vez que eles sentem as consequências da sua migração forçada, apresentando sintomas de traumas e frustrações e, mais, têm que lidar com uma nova sociedade, uma nova cultura, uma nova língua, enfim, um modo de organização de vida diferente (PACÍFICO, 2010).

Posto isso, a União Europeia poderia colaborar para um melhor acolhimento dos refugiados, buscando implantar políticas públicas para facilitar a situação desses indivíduos no local de acolhimento, levando os refugiados a terem acesso aos direitos básicos, como segurança, saúde, educação, cursos profissionalizantes para que possam qualificar-se e, conseqüentemente, conseguir emprego; além disso, devem ter acesso também a comunidades religiosas das quais desejam fazer parte (PACÍFICO, 2010). Assim, reverberar sobre as condições dos refugiados e de seu acolhimento na UE, e, ainda, sobre os mecanismos que facilitem a cooperação dos Estados para o seu acolhimento, como o *cross-issue persuasion*, pode ser uma forma de desconstruir, paulatinamente, a percepção de que os refugiados representam uma ameaça existencial.

Considerações finais

As políticas restritivas migratórias nos países-membros da União Europeia têm sido praticadas com maior frequência desde o fim da Guerra Fria, quando se notou um aumento do fluxo migratório em direção aos seus países-membros (LOESCHER, 2014). No decorrer do tempo, essas práticas restritivas se tornaram atos naturais por meio do discurso constantemente utilizado sobre a temática na UE (DIJCK, 2006). Utiliza-se, como argumento, que as políticas de contenção ao “grande fluxo” de migrantes em direção a Europa, considerados em situação “irregular”, é uma forma de garantir a segurança dos Estados da “ameaça existencial”, que são os próprios imigrantes (DIJCK, 2006). Tratar as migrações como ameaças em potencial e, assim, colocar a questão em uma agenda de segurança, significa securitizar o assunto. Dessa forma, a partir do processo

de securitização, as migrações adquirem caráter emergencial, permitindo que se utilizem de políticas de urgência, como as de controle restritivo nas fronteiras europeias.

As duras ações realizadas dentro da lógica da securitização da migração na União Europeia, como as detenções, justificam-se pelos possíveis malefícios e problemas sociais que os imigrantes poderiam gerar, sendo esses associados à criminalidade e à insegurança, representando até mesmo potenciais terroristas (WERMUTH, 2014). Essa temática faz parte dos principais debates da UE, que têm considerado as migrações uma questão de segurança. Segundo Wermuth (2014, p. 192), na UE se acredita que “os imigrantes – principalmente os oriundos da África – estariam abusando dos sistemas de proteção social europeus”. Com isso, os casos de xenofobia e de discriminação contra os migrantes se mantêm e se intensificam (LUSSI, 2015). Assim, o processo de securitização pode ser feito de formas diferentes, por meio do discurso ou da criminalização dos migrantes (IDEM). Ao tratar o imigrante como criminoso, as restrições impostas às migrações se intensificam e, além disso, o índice de detenções e vigilância aumenta, tendo como justificativa a ilegalidade da situação dos imigrantes (WERMUTH, 2014), ainda que dentre eles estejam incluídos os refugiados.

Uma vez que as migrações irregulares são vistas como crimes, os refugiados estão sujeitos ao abuso dos direitos que os deveriam proteger (LUSSI, 2015). Compreende-se, então, que as políticas restritivas migratórias, consequência da securitização da temática, criam barreiras ao acolhimento dos refugiados, como é o caso da Itália, onde esses migrantes forçados são considerados migrantes ilegais e são mantidos em celas de detenção (GARCIA, 2014). Garcia (2014) entende que, nessas circunstâncias, as normas internacionais para a proteção dos refugiados são desrespeitadas, tendo em vista que se pratica expulsões coletivas desses indivíduos, os quais são mantidos em centros de detenção, chamados “centros de acolhimento”, apenas por não carregarem consigo documentos ou vistos que comprovem a sua “legalidade”. Segundo essa autora, alguns centros de detenção dos migrantes na Itália, por exemplo, encontram-se em situação clandestina, em que todos os migrantes, sem distinção de categorias, são mantidos em um mesmo espaço (GARCIA, 2014). De acordo com Garcia (2014), todos os migrantes são mantidos no mesmo local, estando presentes mulheres grávidas, crianças, homens, criminosos e refugiados.

Em períodos de economia instável, ainda é mais fácil utilizar-se do argumento de que o migrante representa uma ameaça ao Estado, sendo associado à intensificação da instabilidade e de aumento de despesas públicas (PODDAR, 2016). É importante lembrar que uma vez que o Estado de acolhimento adquire a responsabilidade de proteger o refugiado, primeiro ele deve fornecer refúgio e, depois, prover serviços básicos, como segurança, saúde e educação. É o básico a ser garantido. Em vez de prestar essa assistência, observou-se que a política europeia tende a esquivar-se de suas responsabilidades, esquecendo-se da segurança dos próprios indivíduos (refugiados) em nome da segurança estatal. Assim, interpreta-se que considerar os refugiados uma ameaça à sociedade pode

ser uma forma oportuna dos países da União Europeia não serem responsabilizados pelos indivíduos que necessitam de assistência.

Portanto, torna-se imprescindível que o discurso securitizador da migração e as atuações restritivas contra os imigrantes na União Europeia sejam repensados, especialmente atentando para o fato da necessidade de que os refugiados sejam acolhidos pelos Estados desse bloco. Os autores deste artigo creem ser necessário que, em vez de barreiras, esses países construam pontes a fim de melhorar essa proteção. O regime que coordena as questões relativas à proteção dos refugiados tem justamente como uma das principais finalidades assistir a essa política, no entanto, não consegue trabalhar de forma eficaz sem a cooperação dos Estados (BETTS, 2009). Dessa forma, a proposta de Betts (2009), qual seja, o *cross-issue persuasion*, é de suma importância, enquanto mecanismo de contribuição para um melhor acolhimento dos refugiados, auxiliando-os a superar seus traumas e a construir uma nova vida.

Referências

- ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Nova Iorque: AGNU, 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2017.
- ACNUR. **O Acnur**. 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/o-acnur/>>. Acesso em: 10 dez. 2017.
- ALVES, Laís Azeredo. **O processo de securitização e despolitização do imigrante: a política migratória italiana nos anos 1990 – 2000**. 2015. 121 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2015.
- AMNESTY INTERNATIONAL. **The State of The World's Human Rights**. London, 2018. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018ENGLISH.PDF>>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (ASGI). **Integrazione dei rifugiati a rischio senza accesso alla residenza**. Bologna, 23 maio 2014. Disponível em: <<https://www.asgi.it/notizie/integrazione-dei-rifugiati-a-rischio-senza-accesso-alla-residenza/>>. Acesso em: 14 fev. 2019.
- ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (ASGI). **Short overview of the Italian reception system**. Bologna, 2019. Disponível em: <<https://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/short-overview-italian-reception-system>>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- BARNETT, Laura. Global Governance and the evolution of the International Refugee Regime. **International Journal of Refugee Law**, Oxford University Press, v. 14, n. 2/3, p. 238-262, 2002. Disponível em: <<http://archives.cerium.ca/IMG/pdf/Barnett.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2018.
- BETTS, Alexander. **Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime**. Ithaca and London: Cornell University Press, 2009.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap De. **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CASTLES, Stephen. As migrações internacionais no limiar do século XXI: Questões e tendências globais. In: CASTLES S. **Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios**. Lisboa: Fim de Século, cap. 1, 2005.
- COSKUN, Bezen Balamir. An evaluation of the Eu's Migration Policies after Arab Spring. **Journal of Culture Studies**, v. 2, n. 1, p. 42-59, 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/279194133_An_Evaluation_of_the_Eu's_Migration_Policies_after_Arab_Spring>. Acesso em: 15 nov. 2017.
- CUNHA, Higor Hebert França da. Quem é bem-vindo? A securitização da migração e o papel da União Europeia e da Itália. **Revista Ambivalência**, v. 2, n. 4, p.189-213, 2014. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/Ambivalencias/article/view/3604/3083>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

DE GENOVA, Nicholas. (Ed.) **The Borders of 'Europe':** Autonomy of Migration, Tactics of Bordering. Durham: Duke University Press, 2017.

DIJCK, Dominique Van. **Is the EU policy on illegal immigration securitized?** Paper to presented at the 3rd Pan-European Conference on EU Politics, Istanbul, 21-23 September 2006. Disponível em: <<http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/054.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD AGENCY (Frontex). **Mission and tasks.** Warsaw, 2017. Disponível em: <<http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

FARGUES, Philippe; FANDRICH, Christine. Migration after the Arab Spring. **MPC – Migration PoliCy Centre**, Nº 9, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2012.

FERREIRA, Susana de Sousa. **Migrations and the Arab Spring** – a new security nexus? Human Security Perspectives, v. 10, issue 4, p. 62-90, 2014. Disponível em: <<https://run.unl.pt/handle/10362/28969>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

GARCIA, Fernanda Di Flora. A exceção é a regra: os centros de detenção para imigrantes na Itália. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, n. 43, p. 235-250, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a15.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

GATTINARA, Pietro Castelli. The 'refugee crisis' in Italy as a crisis of legitimacy. **Contemporary Italian politics**, v. 9, n. 3, p. 318-331, 2017.

GIULIANI, Marta. A situação da imigração na Itália a partir das contribuições do Dossiê Estatístico sobre Imigração Caritas/Migrantes. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, n. 39, p. 279-292, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v20n39/v20n39a15.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

GLOBAL DETENTION PROJECT. **Italy Immigration Detention Profile.** Geneva, 2018. Disponível em: <<https://www.globaldetentionproject.org/immigration-detention-in-italy-2>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

GOTTWALD, Martin. Burden. Sharing and refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al (Ed.). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**, Oxford: Oxford University Press, p. 525-537, 2014.

HARRELL-BOND, Barbara; VOUTIRA, Eftihia. Search of 'Invisible' Actors: Barriers to Access in Refugee Research. **Journal of Refugee Studies**, Oxford, v. 20, n. 2, p. 281-298, 2007.

HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**, v. 38, n. 5, p. 751-777, 2000.

IOV, Claudia Anamaria; BOGDAN, Maria Claudia. Securitization of migration in the European Union - between discourse and practical action. **Research and science today**, v. 13, n. 1, 2017. Disponível em: <www.rstjournal.com>. Acesso em: 26 out. 2017.

JOFFÉ, George. A Primavera Árabe no Norte da África: Origens e Perspectivas de futuro. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 30, p. 85-116, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000200006>. Acesso em: 13 nov. 2017.

KASPAREK, Bernd. Complementing Schengen: The Dublin System and the European Border and Migration Regime. In.: BAUDER, Harald; MATHEIS, Christian. **Migration Policy and Practice: Interventions and Solutions.** New York City (USA): Palgrave Macmillan US, p. 59-76, 2016.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.

LOESCHER, Gil. UNHCR and Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al (Ed.). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies.** Oxford: Oxford University Press, p. 215-226, 2014.

LONG, Katy. Rethinking 'Durable' Solutions. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al (Ed.). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies.** Oxford: Oxford University Press, p. 475-487, 2014.

LUSSI, Carmem. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. **Psicologia USP**, v. 26, n. 2, p. 136-144, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pusp/v26n2/0103-6564-pusp-26-02-00136.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

MARINUCCI, Roberto. Proteger os migrantes forçados ou proteger-se deles? **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, ano XXII, n. 43, pp. 7-9, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a01.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

- MARTINO, Alberto di *et al.* **The criminalization of irregular immigration: law and practice in Italy.** Pisa: Pisa University Press, 2012. Disponível em: <<http://irma.eliamep.gr/wp-content/uploads/2013/05/the-criminalization-of-irregular-immigration.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2019.
- MEZZADRA, S.; NEILSON, B. Border as method or the multiplication of labor. **European Institute for Progressive Cultural Policies**, 2008. Disponível em: <<http://eipcp.net/transversal/0608/mezzadraneilson/en>>. Acesso em: 22 jan. 2019.
- NYERS, Peter. Abject Cosmopolitanism: the politics of protection in the anti-deportation movement. **Third World Quarterly**, v. 24, n. 6, p. 1069–1093, 2003.
- PACÍFICO, Andrea Pacheco. **O Capital Social dos Refugiados.** Maceió: Edufal. 2010.
- PAOLETTI, Emanuela. The Arab Spring and the Italian Response to Migration in 2011: Beyond the Emergency. **Comparative migration Studies**, v. 2, n. 2, p. 127-150, 2014. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.5117/CMS2014.2.PAOL>>. Acesso em: 26 nov. 2017.
- PAOLETTI, Emanuela. Power Relations and International Migration: The Case of Italy and Libya. **Political studies**, Vol: 59, 2011, pp. 269-289.
- PEREIRA, Joaquim André Gomes. **Da crise de refugiados na Europa: Uma ameaça à segurança?** 215 f. Dissertação (Mestrado integrado em Ciências Policiais) – XXVIII Curso de Formação de Oficiais de Polícia, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2016. Disponível em: <<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/15560>>. Acesso em: 10 dez. 2017.
- PODDAR, Shubham, European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity? **Social Impact Research Experience (SIRE)**, n. 43, 2016. Disponível em: <<http://repository.upenn.edu/sire/43>>. Acesso em: 29 nov. 2017.
- ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime Internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n37/03.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2017.
- SARAIVA, María Francisca Alves Ramos de Gil. A securitização da crise dos refugiados na Europa. Implicações para o complexo de regimes sobre migrações internacionais. **Revista de Estudios en Seguridad Internacional**, v. 3, n. 1, p. 43-60, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18847/1.5.3>>. Acesso em: 25 out. 2017.
- SCHENGEN VISA INFO. **Schengen Area Countries List.** 2017. Disponível em: <<https://www.schengenvisainfo.com/schengen-visa-countries-list/>>. Acesso em: 26 out. 2017.
- SMITH, Steve. Introduction: Diversity and Disciplinarity in International Relations Theory. In.: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve. **International Relations Theory: Discipline and Diversity.** Oxford: Oxford University Press, p. 1-12, 2013.
- UNIÃO EUROPEIA. **Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA).** Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_pt.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2018.
- VELASCO, Suzana de Souza Lima. A securitização da imigração na União Europeia: legislação e práticas de regulação do excesso de mobilidade. In: VELASCO, S. de S. L. **Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexa entre securitização, cidadania e identidade transnacional.** Campina Grande: EDUEPB, pp. 65-107, 2014.
- VOUTIRA, Eftihia; DONÁ, Giorgia. Refugee Research Methodologies: Consolidation and Transformation of a Field. **Journal of Refugee Studies**. v. 20, n. 2, Oxford: Oxford University Press, p. 163-171, 2007.
- WERMUT, Maiquel Ângelo Dezordi. Direito penal, migrações e mixofobia na União Europeia. **Revista científica internacional**, v. 1, n. 31, p.174-267, 2014. Disponível em: <<http://www.interscienceplace.org/isp/index.php/isp/article/view/305>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

O regionalismo na América do Sul no início do Século XXI: uma análise de suas inflexões práticas e da produção intelectual brasileira



Regionalism in South America at the beginning of the 21st Century: an analysis of its practical inflections and of the Brazilian intellectual production

El regionalismo en Sudamérica a principios del siglo XXI: un análisis de sus inflexiones prácticas y de la producción intelectual brasileña

Patrícia Nasser de Carvalho¹
Fernanda Cimini²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n3.p83

Recebido em: 26 de outubro de 2018
Aceito em: 30 de abril de 2019

RESUMO

Este artigo identifica os principais fatores que impulsionam as inflexões práticas do regionalismo na América do Sul no início deste século e discute quais são os seus principais desdobramentos e inovações em relação a períodos anteriores. Além disso, busca analisar como essa nova realidade tem afetado a produção intelectual brasileira de Relações Internacionais (RI) sobre essa temática. Como hipóteses, o artigo sustenta que as mudanças observadas no regionalismo na América do Sul decorrem de fatores sistêmicos e internos à região, que não projeta mais o seu desenvolvimento no tradicional modelo europeu de integração regional aprofundada e que há preponderância das análises temáticas que privilegiam questões políticas do regionalismo em detrimento da agenda econômica. Além de ampla revisão do contexto e das principais inflexões práticas sobre o regionalismo sul-americano, a análise da produção intelectual brasileira contou com uma amostra de mais de 60 artigos científicos, que tratam da temática.

Palavras-chave: Regionalismo. América do Sul. Integração regional. Brasil.

ABSTRACT

This article identifies the main factors that drive the practical inflections of regionalism in South America at the beginning of this century and discusses its main developments and innovations with regard to previous periods. In addition, it seeks to analyze how this new reality has affected the Brazilian

1. Professora Adjunta do Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Brasil. Doutora em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil. Belo Horizonte/Brasil. ORCID: 0002-8152-9779.

2. Professora Adjunta Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Brasil. Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil. Belo Horizonte/Brasil. ORCID: 0000-0003-2170-6443.

International Relations (IR) intellectual production on this subject. As working hypotheses, the article supports that the changes observed in regionalism in South America derive from systemic and internal factors to the region, that does no longer projects its development as the traditional European model of deep regional integration and that there is a preponderance of the thematic that favor political issues of regionalism to the detriment of the economic agenda. In addition to a broad review of the context and the main practical inflections on South American regionalism, the analysis of the Brazilian intellectual production had taken a sample of more than 60 scientific articles that deals with the theme.

Keywords: Regionalism. South America. Regional integration. Brazil.

RESUMEN

Este artículo identifica los factores clave que impulsan las inflexiones prácticas del regionalismo en América del Sur a principios de este siglo y analiza sus principales desarrollos e innovaciones en relación con períodos anteriores. Asimismo busca analizar cómo esta nueva realidad ha afectado la producción intelectual brasileña de Relaciones Internacionales (RRII) sobre este tema. Como hipótesis, en este artículo se argumenta que los cambios observados en el regionalismo en Sudamérica son el resultado de factores sistémicos e internos en la región, los que no se proyectan su desarrollo en el modelo europeo tradicional de integración regional profunda pero preponderan las análisis temáticas que privilegian los problemas políticos de regionalismo en detrimento de la agenda económica. Además de una amplia revisión del contexto y las principales inflexiones prácticas del regionalismo sudamericano, el análisis de la producción intelectual brasileña incluyó una muestra de más de 60 artículos científicos que tratan el tema para verificar las hipótesis.

Palabras clave: Regionalismo. Sudamérica. Integración regional. Brasil.

Considerações iniciais

Este artigo identifica e discute os principais fatores que impulsionam as inflexões práticas e quais são os principais desdobramentos e inovações do regionalismo na América do Sul no início do Século XXI. Além disso, busca analisar como essa nova realidade tem afetado a produção intelectual brasileira na área de Relações Internacionais (RI) sobre essa temática. As perguntas de pesquisa que norteiam o trabalho são: i) quais fatores impulsionam as transformações do regionalismo na América do Sul nesse período? ii) quais são as suas principais características? (iii) como a produção intelectual brasileira tem interpretado essa nova realidade?

O trabalho propõe três hipóteses. A primeira sustenta que as mudanças observadas no regionalismo na América do Sul decorrem de fatores sistêmicos e internos à região, os quais conformam uma conjuntura crítica desde o início deste século. A segunda está relacionada às características do regionalismo recente na América do Sul e destaca que ele não projeta mais o seu desenvolvimento no tradicional modelo europeu de integração regional aprofundada. Ao contrário, a proliferação de arranjos regionalistas indica a busca por uma trajetória própria pelos países da região, resultando em renovados esquemas regionalistas e inovações institucionais. Por fim, no que diz respeito à interpretação brasileira sobre esses arranjos, observa-se a preponderância das análises temáticas que privilegiam questões políticas do regionalismo em detrimento da agenda

econômica, e que esse processo é fundamentalmente protagonizado pelo Estado. Essa preponderância está relacionada ao contexto externo e interno à região, às próprias características e ao desenvolvimento recente do regionalismo sul-americano neste início de século.

Para essa análise, além de ampla revisão do contexto e da discussão acerca das inflexões práticas sobre o regionalismo na América do Sul, foi selecionada uma amostra, composta por mais de 60 artigos científicos, que tratam de regionalismo na América do Sul, publicados em cinco periódicos selecionados da área, no período entre 2008 e 2018. Os trabalhos foram classificados por ano, país de filiação institucional do autor, idioma e tema. Foram identificados 8 categorias temáticas, sendo que a categoria que mostrou-se mais frequente foi a de “estratégias de integração”. Por estarem situados na tênue fronteira entre economia e política, os trabalhos classificados nessa categoria foram analisados em maior profundidade.

Neste artigo, regionalismo engloba fenômenos distintos, abrangentes e diversos, ligados a uma determinada região, onde diferentes atores e processos se relacionam. Por isso, pode compreender várias áreas e processos, estar ligado à interação econômica e/ou social, à identidade regional e seus atores podem ou não ser Estados Nacionais que cooperam em diferentes níveis (HURRELL, 1995). Integração regional é definida como um processo dinâmico e parte do regionalismo, e, portanto, menos amplo do que o primeiro porque implica em que os Estados compartilhem interesses comuns, tenham compromissos políticos de longo prazo no sentido de uma integração – e não uma cooperação – cada vez mais convergente e aprofundada, geralmente resultando na formação de organizações regionais.

O artigo está dividido em três seções, além dessa introdução e das considerações finais. A primeira seção explica os principais fatores que influenciam as transformações o regionalismo na América do Sul no início do Século XXI. A segunda apresenta um breve panorama sobre os desdobramentos do regionalismo na região e as suas principais inovações, ou seja, as inflexões práticas do regionalismo sul-americano. Finalmente, a terceira seção analisa a amostra de artigos científicos publicados nos periódicos brasileiros selecionados e discute os seus principais resultados em termos de produção intelectual.

O Regionalismo na América do Sul no início do Século XXI

No início do século XXI, o regionalismo na América do Sul experimenta mudanças em decorrência de fatores sistêmicos e internos à região. No âmbito do Sistema Internacional, questões relacionadas à política externa norte-americana, à crise do projeto de integração regional da Europa, à emergência de novos pólos econômicos regionais e aos entraves ao comércio internacional multilateral resultaram na reconfiguração dos arranjos institucionais regionalistas.

Nos Estados Unidos, os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e a decorrente guerra global contra o terror no âmbito da sua política externa unilateral, além da recessão da sua economia, resultado do estouro da bolha das empresas ponto.com, implicaram na busca dos nor-

te-americanos por soluções urgentes nessas áreas. Alguns anos depois, a “grande recessão”, consequência direta da crise financeira 2007-2008, iniciada no mesmo país e efeito da crise da globalização financeira (PAULA; FERRARI FILHO, 2011), demandou um grande esforço dos líderes norte-americanos para superá-la. O alto grau de endividamento do governo e das famílias, o crescente déficit comercial e o lento ritmo de geração de empregos, em contraposição aos elevados gastos militares realizados pelo país, também exigiram medidas agressivas para a recuperação cíclica de sua economia nos primeiros anos do novo século.

Além disso, os obstáculos políticos enfrentados pelas economias desenvolvidas para alcançar seus interesses nas negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), iniciada em 2001, e os vários desacordos na Organização das Nações Unidas (ONU) (SATO, 2003), junto a outros fatores geopolíticos desestabilizadores, dentre eles, as incursões militares norte-americanas mal sucedidas no Oriente Médio, contribuíram para o enfraquecimento do poder relativo dos Estados Unidos no Sistema Internacional no início deste século (FIORI, 2008).

Do outro lado do Atlântico, o projeto de integração regional da Europa se ocupou dos processos de alargamento e de aprofundamento que geraram menos otimismo do que desconfiças sobre seus progressos, assim como das suas condições de continuar sendo modelo para outros projetos integrativos. Depois de 2008, a crise financeira norte-americana claramente afetou os rumos desse processo, tornando mais evidentes as assimetrias entre os Estados membros da União Europeia (UE), o déficit democrático das suas instituições, os conflitos distributivos entre os governos e as dificuldades de coordenação política em várias instâncias, para além da redução da identificação dos cidadãos com o projeto de integração regional. Assim, afora a crise econômica e os desafios exigidos por ela, os europeus tiveram que trabalhar procurando solucioná-la ao mesmo tempo em que buscavam conciliar os seus próprios interesses, e, mais à frente, precisaram enfrentar os reveses da onda de ataques terroristas, da crise imigratória e dos conflitos políticos e geopolíticos no seu entorno geográfico. A crise de múltiplas dimensões colocou as fragilidades da UE em evidência e abriu mais espaço para o declínio em curso da Europa no Sistema Internacional (AGUIAR, 2005). Neste contexto, a insatisfação por parte dos Estados membros da UE e da população europeia tem no exemplo da votação do Reino Unido pelo “sim” ao *Brexit*, em 2016, um dos seus traços mais marcantes.

As mudanças na distribuição de poder no Sistema Internacional neste início de século também confirmam a ascensão de novos pólos. Os diversos e ascendentes mercados da Ásia, em curso desde os anos 1990, tornaram-se o eixo mais dinâmico do capitalismo global (BASTOS; HIRATUKA; 2017; SERBIN; VIGEVANI; HERSHBERG, 2014; LAYNE, 2012), concentrando grande parte das potências emergentes do mundo³, as quais, junto a outras que apresentavam tendência de altas taxas de crescimento econômico, como Brasil e Índia, passaram a questionar a ordem global liberal do pós-Guerra Fria. Um dos grupos formados para tanto e talvez um dos mais importantes, o BRICS, composto pelas duas economias citadas mais Rússia e África do Sul, em 2009, dada a sua capacidade

3. Potências emergentes podem ser reconhecidas pelo tamanho da sua economia, mas também das suas ideias que enfatizam o seu direito (muitas vezes historicamente frustrado) de serem reconhecidas como potência e por sua política externa que visa cada vez mais o aumento do seu poder, da sua influência e do seu prestígio (HURRELL, 2013, p. 204).

para contribuir com a gestão da ordem internacional em termos globais ou regionais (HURRELL, 2009), buscou maior participação na formulação das normas e das regras internacionais.

Inevitavelmente, os mercados industrializados tradicionais – Estados Unidos, UE e Japão – tiveram de reagir à estratégia comercial agressiva das economias emergentes, em especial, às estratégias de inserção externa da China, que ingressou na OMC em 2001, mas já era membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, e no início de século mostrava todas as condições para ser uma das maiores potências globais. Ao mesmo tempo, os chineses se empenharam em estabelecer fortes laços de comércio e de investimentos com países industrializados e também com os em desenvolvimento da África e da América Latina, além de que se dedicaram a construir uma ordem regional asiática com uma lógica diferente da ocidental (ACHARYA, 2014).

As regiões periféricas do mundo por sua vez mantiveram estratégias de inserção externa aproveitando-se do ciclo expansivo da economia mundial, que impulsionou o seu crescimento ao alavancar o comércio de produtos agrícolas e minerais para abastecer os mercados em expansão dos Estados Unidos, da China e até mesmo da Índia (FIORI, 2010). Essa forte demanda aumentou os preços desses tipos de bens (BASTOS, 2012) durante pouco mais que a primeira década deste século. No entanto, mais recentemente, a desaceleração da economia chinesa e a persistente crise econômica europeia acarretaram na redução significativa do volume de importações desses mercados periféricos, inclusive da América do Sul, e consequentemente dos preços de bens primários, com efeitos deletérios sobre os seus fluxos de comércio e de investimentos (BASTOS; HIRATUKA, 2017).

De forma ampla, é possível reconhecer não somente a maior importância das economias emergentes como pólos de poder no Sistema Internacional no início do Século XXI, mesmo que suas alianças estratégicas sejam questionáveis, mas que as regiões também alcançaram papel central nas relações interacionais (HETTNE, 2005; ACHARYA, 2009). Elas adquiriram “autonomia” substancial em relação às potências globais tradicionais após o fim do conflito bipolar e no início do século ganharam mais espaço para conferir respostas aos desafios da globalização.

Neste contexto, as regiões também ganharam maior relevância. Muitas delas deram amplo sentido ao regionalismo, processo que já vinha acontecendo desde o final da Guerra Fria. Ademais, as regiões demonstraram condições de organizar as suas interações econômicas, políticas, culturais e sua identidade para construir uma ordem regional voltada à segurança e à defesa da região e para se colocar no espaço global, configurando “um mundo de regiões” (ACHARYA, 2009).

Em cada uma das regiões se destacaram países com capacidade para se tornar potência regional, dado seu poder superior em relação aos seus vizinhos. As potências regionais são aquelas possuem recursos materiais, econômicos, demográficos, organizacionais e ideológicos para projeção de seu poder regional, visto que influenciam uma determinada delimitação geográfica e a construção política e ideacional da região de forma significativa, exercem influência por meio de estruturas de governança regional, proveem bens coletivos para a região e têm uma posição de lide-

rança reconhecida pelos demais atores regionais e extrarregionais (NOLTE, 2011). Ao buscar influenciar a ordem mundial e tornar as instituições internacionais mais “previsíveis” em nível global (WOMACK, 2007), as potências regionais procuram primeiramente o seu espaço de influência na região. Dessa forma, a estabilidade da hierarquia de poder e as instituições de governança regionais são influenciadas por elas. No caso da América do Sul, Brasil e Venezuela no início do século foram os países que demonstraram ter mais condições e ativismo para serem potências regionais no início do novo século (FLEMES, 2010; MALAMUD, 2012).

O aumento da importância do papel das corporações transnacionais como ator no Sistema Internacional também constitui uma destacada consequência das transformações da economia internacional globalizada. No Século XXI, os processos produtivos se tornam mais internacionalizados e formam cadeias globais de valor (CGV), representando o movimento internacional e global no qual as empresas transnacionais criam redes regionais e globais de subcontratação, associação ou terceirização produtiva ou de prestação de serviços no mercado internacional para a produção de bens complexos. Os custos reduzidos de mão-de-obra, transportes e comunicações contribuem para a crescente integração dos mercados em termos de fluxos de comércio e de investimentos (BALDWIN, 2014). Essa fragmentação produtiva é um fenômeno que vem ocorrendo em regiões em desenvolvimento, sobretudo no Sudeste da Ásia, e, em menor medida na América Latina, onde fragmentação ainda é limitada, embora crescente, e as cadeias globais de valor precisam ser fortalecidas (ZHANG; SHIMANSKI, 2014).

No comércio internacional, as frustrações de muitos países com relação aos resultados da liberalização do comércio no âmbito da OMC, onde última rodada de negociações dura mais de 17 anos sem conclusão, implicaram na sua preferência pelos esquemas regionalistas no formato de Acordos Preferenciais de Comércio (APCs), pressupondo que as suas negociações seriam mais ágeis e poderiam ser mais eficientes. Os APCs têm como fim compensar os poucos resultados alcançados em nível multilateral também diminuir os desgastes com acordos de integração regional mais “profundos”, como o mercado comum e a união aduaneira (HEYDON; WOOLCOCK, 2009).

As supostas facilidade e flexibilidade desse tipo de acordo em relação aos acordos da OMC se refletem no aumento do número de APCs bilaterais no mundo, os quais geralmente são acordos de livre comércio ou de complementação econômica (FIORENTINO; CRAWFORD; TOQUEBOUEF, 2012). Eles fazem parte do processo de regionalismo, mas não necessariamente se propõem a ser projetos de integração regional, de criar instituições ou mesmo de ampliar a agenda de negociações para além do comércio. Dadas as diferentes escolhas dos países sul-americanos em termos de esquemas regionalistas na área comercial, aqueles voltados para o Pacífico (Chile, Colômbia e Peru) são os que vêm mais se dedicando a projetos de integração paralelamente às negociações e à realização de APCs com diversos parceiros do mundo.

Além do comércio, estratégias regionais de cooperação em defesa, segurança, infraestrutura e na área técnica, além das ideias e das questões

fronteiras ampliam a agenda em várias regiões do mundo, buscando prover Estados e outros atores não estatais com poder de barganha. Na concepção sul-americana, a preocupação com a proteção dos seus recursos naturais, as mudanças climáticas, as imigrações, o tráfico de drogas, etc. estimularam consensos regionais sobre defesa, com o intento de, no longo prazo, consolidar uma identidade sul-americana nesse tema (OLIVEIRA; MARIANO; BARRETO, 2014).

Entre os fatores internos à região que influenciaram o regionalismo na América do Sul no início do Século XXI, a ascensão de vários governos progressistas na região implicou na sua busca por superar a ideologia neoliberal, traço comum das políticas econômicas adotadas por líderes entre o fim dos anos 1980 e durante os anos 1990 na região. Governos de esquerda, que assumiram mandatos executivos nos países sul-americanos – Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Equador (2006), Paraguai (2008) e Peru (2011) – prometeram acomodar economias mistas (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015), uma vez que percebiam as consequências da globalização de forma pessimista em temas relacionados ao desenvolvimento e às clivagens entre os hemisférios Norte e Sul (VEIGA; RÍOS, 2007). Ademais, questionavam a ordem internacional assimétrica na qual os países desenvolvidos e as potências mundiais tradicionais buscavam consolidar por meio de tratados e pela difusão de ideologias que lhes eram favoráveis (BASTOS; HIRATUKA, 2017) e pelas estruturas de governança global através das quais almejavam preservar o seu *status quo* (ACHARYA, 2017).

Na esteira desse processo, as críticas ao caráter exclusivamente “comercial” dos esquemas do “novo regionalismo”, cuja “onda” teve início no final dos anos 1980, foram uma forma de confrontar o neoliberalismo e as reformas propostas pelo Consenso de Washington. Elas repercutiram no desejo dos governos sul-americanos de colocar lado a lado as dimensões produtivas, sociais e de desenvolvimento dos esquemas regionalistas (VEIGA; RÍOS, 2007), ao mesmo tempo em que entendiam a sociedade deveria lhes conferir maior legitimidade (SANAHUJA, 2017).

Por essa razão, no início deste século, o objetivo desses governos era fortalecer a região como espaço geopolítico (PECEQUILO, 2013) e não apenas geoeconômico, como havia acontecido anteriormente, cujo período também havia sido marcado por certa homogeneização das experiências nacionais dos países sul-americanos (LIMA, 2014). Para isso, eles reviram as suas estratégias de política externa (SERBIN; VIGEVANI; HERSHBERG, 2014) e a sua crença otimista no regionalismo aberto do momento anterior, procurando promover o desenvolvimento dos países da região, marcados pelos efeitos das crises financeiras que aconteceram na Ásia e na América Latina no final dos anos 1990.

Por conseguinte, a etapa do regionalismo do início do século da América do Sul caracterizou-se por novos esquemas regionalistas e inovações institucionais com o objetivo de responder ao desejo comum dos países de melhorar sua governança regional (SANAHUJA, 2017), envolvendo a cooperação setorial de áreas como infraestrutura, energia, saúde, segurança, defesa, bem como o diálogo político e a gestão de crises. Essas iniciativas admitiram que os esquemas regionalistas deveriam envolver a provisão de

bens públicos regionais, como democracia, direitos humanos e erradicação da pobreza, redistribuição de renda, e envolver serviços sociais (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015), na procura tanto por parte dos Estados quanto da própria região (SANAHUJA, 2017) por maior autonomia em relação ao mercado e ao processo de globalização, à política externa dos Estados Unidos e aos demais atores hegemônicos (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Inflexões práticas: as novas experiências regionalistas na América do Sul

Há muitas leituras críticas e interpretações sobre os resultados do regionalismo na América do Sul, que se dedicam a analisar os alcances e os limites das diversas iniciativas regionalistas. As perspectivas e os pontos de vista são inúmeros e divergentes. De qualquer modo, grande parte da literatura sobre o tema converge na ideia de que a etapa do regionalismo na América Latina (não somente na América do Sul), iniciada no início deste século, caracteriza-se por importantes inovações institucionais e estratégias em esquemas caracterizados por acordos “pós-liberais” ou “pós-hegemônicos” (MOTA; RÍOS, 2007; SANAHUJA, 2009; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; SANAHUJA, 2017), cujo foco se afasta da economia ao criticar as reformas neoliberais e apresentar uma postura ideológica (MALAMUD, 2013), e volta-se à cooperação e ao diálogo político (SANAHUJA, 2017), caracterizando-se por ser segmentado em subregiões (MALAMUD, 2013). Neste caso, a estrutura de governança regional tem como resultado um mosaico onde acontecem diferentes políticas, identidades e formas de cooperação e concorrência. Neste sentido, a América do Sul é uma das subregiões da América Latina e, por isso, a reconfiguração da governança regional da América do Sul se apresenta de forma distinta.

Em sintonia com as mudanças do regionalismo na subregião América do Sul, a expansão do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi marcada pela entrada da Venezuela como membro pleno, cujo processo de ratificação pelos Estados partes terminou em 2012. A Bolívia teve o seu processo de adesão ao bloco mercosulino findado em 2017 e tem quatro anos para se adequar às suas regras e normas. Com a Guiana e o Suriname foram assinados acordos-quadros de associação em 2013. Além do seu alargamento, o MERCOSUL buscou a integração voltada para a complementação produtiva e a criação de instituições para compensar e/ou diminuir as desigualdades entre os países membros do bloco (BOTTO, 2015). Nesta linha, o Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) foi concebido em 2004 com o objetivo de financiar programas destinados a reduzir as assimetrias socioeconômicas dos parceiros menores e menos desenvolvidas em relação aos maiores e mais desenvolvidos, devendo ser um passo imprescindível para responder à diversidade territorial e econômica entre os membros do bloco. A inclusão de temas sociais na agenda de negociações do MERCOSUL também se tornou um traço dessa nova fase: o MERCOSUL Social procurou maior aproximação da sociedade civil, criando mecanismos para ampliar a participação e a coordenação dos membros em temas sociais, como direitos humanos, meio ambiente, previdência, saúde, cultura, educação, etc. (VELASCO JÚNIOR, 2013).

Desde 2007, o bloco passou a contar com o do Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), criado um ano antes, com o objetivo de estabelecer regras, procedimentos decisórios e atividades que condicionassem o comportamento de seus participantes no âmbito regional, guiando as interações entre eles, e, ao mesmo tempo, refletindo suas características domésticas permitindo uma identificação com a nova instituição. A experiência europeia serviu como parâmetro para a proposta do PARLASUL porque era a mais avançada e conhecida, mas houve o reconhecimento de que os contextos e características de cada processo deveriam ser levados em conta na formulação da proposta dos países do mercado comum do Cone Sul, a fim de alcançar maior interação com a sociedade. Ademais, a institucionalização do Poder Legislativo poderia resultar em uma maior facilidade em obter o aprofundamento do processo de integração, ao diminuir a dependência com relação à vontade política governamental e aos interesses imediatos (MARIANO, 2015; p. 127).

O compromisso com a democracia também foi uma preocupação que levou à consolidação de novas condicionalidades de caráter mais dissuasivo no MERCOSUL. O Protocolo de Montevideo, concluído em 2011, reafirmou o conteúdo do Protocolo de Ushuaia, de 1998, e incluiu o Art. 1, o qual deveria ser implementado não somente em caso de ruptura democrática, mas também em caso de ameaça de ruptura e violação da ordem constitucional, ou de qualquer outra situação que colocasse em risco o exercício legítimo de poder e dos valores e princípios democráticos. Chamado de Protocolo Ushuaia II, ele expandiu os casos nos quais a cláusula democrática do MERCOSUL poderia ser implementada (HOFMANN, 2016).

Na área comercial, o MERCOSUL diversificou parcerias extrarregionais, firmando acordos de livre comércio com alguns parceiros: Israel (2007), Índia (2004), União Aduaneira da África Austral (2008), Palestina (2008) e Egito (2010). Desses, todos foram ratificados, com exceção do acordo com a Palestina. As negociações do acordo de livre comércio do MERCOSUL com a UE para a conformação de uma área de livre comércio, as mais antigas em processo de barganha, iniciadas em 1999, evidenciaram uma postura muito mais resistente do bloco sul-americano em aceitar o acordo de temas considerados sensíveis (VEIGA; RÍOS, 2007), tanto que, a despeito da forte pressão europeia, o acordo não foi concluído após quase duas décadas. Essa atitude também se refletiu nas coalizões de maior poder político dos países do Sul Global na OMC e havia sido externalizada na negativa de diversos países das Américas ao Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), em 2004, proposto pelos Estados Unidos dez anos antes. Os países do MERCOSUL entendiam que os fluxos para Estados Unidos e UE já tinham alcançado um valor-limite e que seus incrementos seriam marginais (CAVALCANTE; LIMA, 2014). Acima de tudo, ficou claro aos países desenvolvidos que os países do Sul Global não cederiam mais tão facilmente quanto as suas antigas coalizões.

A Aliança Bolivariana para os Povos das Américas (ALBA), instituída em 2004, foi uma das primeiras iniciativas que caracterizaram a nova dinâmica geopolítica da região. Impulsionada pelos então presidentes da Venezuela, Hugo Chávez, e de Cuba à época, Fidel Castro, seu projeto

teve caráter antihegemônico e forte viés ideológico. Em seu discurso, ficou clara a abordagem de desenvolvimento no espectro das relações exteriores de seus membros e no processo regionalista, no qual o Estado deveria agir contra as forças de mercado e o modelo de regionalismo aberto do período anterior, uma vez que o neoliberalismo foi interpretado como uma expressão máxima de ameaça imperialista e/ou de intervenção estrangeira (SANAHUJA, 2017).

Assim como a ALBA, a constituição da União Sul-Americana de Nações (UNASUL), em 2008, em substituição à Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN), lançada com a Declaração de Cusco de 2005, foi outra estratégia de contenção da influência dos Estados Unidos da região e uma grande inovação regional e de “retorno da política” às relações exteriores e à política de desenvolvimento (SANAHUJA, 2012). A América do Sul ainda não contava com uma organização que abrangesse os 12 Estados da região e que fosse um fórum privilegiado para discussão e mediação dos problemas regionais. A UNASUL nasceu especificamente voltada à promoção do desenvolvimento e de uma identidade política e mais diretamente preocupada com o estado da democracia na região, vinculando esforços na formulação de políticas baseadas em direitos relacionados às necessidades dos cidadãos mais vulneráveis da América do Sul (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015).

No âmbito da UNASUL, o Conselho de Desenvolvimento Social (CDES) foi fundado com a meta de contribuir para a consolidação de sociedades mais justas e promover mecanismos de cooperação para o desenvolvimento integral com redução de assimetrias. Ele também contou com uma cláusula democrática, na forma de um protocolo assinado em novembro de 2010, que entrou em vigor desde 2014 (Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo sobre o Compromisso com a Democracia) cuja função era reforçar o engajamento com a proteção e a promoção da ordem democrática, dos direitos humanos e liberdades fundamentais e do estado de direito (HOFFMANN, 2016).

Também foram criados importantes órgãos para tratar da cooperação em diferentes áreas na UNASUL, como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), uma iniciativa pragmática de contestação da participação dos Estados Unidos nos assuntos de defesa regional, que até então havia sido coordenada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), claramente liderada pelos Estados Unidos. Em outras palavras, o CDS sinalizou a tentativa e a intenção dos países sul-americanos de promover uma nova arquitetura regional no que se refere às questões relacionadas à defesa e à segurança do subcontinente, em detrimento daquelas surgidas ainda no período da Guerra Fria, na qual os Estados Unidos desempenhavam um papel preponderante (MALAMUD; SCHEONI, 2015; SERBIN, 2009). Primando pelo diálogo político e a cooperação em defesa, o CDS foi pensado com base em um conceito integrado de segurança cooperativa e segurança democrática (SANAHUJA, 2012).

O projeto do Banco do Sul, lançado em 2007, e que se tornou uma instituição jurídica internacional em dezembro de 2011, foi apresentado como parte do projeto financeiro regional da Venezuela para a América do Sul e uma alternativa contra-hegemônica às instituições criadas em

Bretton Woods no pós-Segunda Guerra e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Seu fim era financiar os eixos de integração física, projetos de desenvolvimento econômico e a redução da pobreza na América do Sul. Para isso, o Banco do Sul deveria conferir maior capacidade de mobilização e alavancagem de recursos, e especialmente agregar os mais diversos tipos de instituições e mecanismos de financiamento com o objetivo de compatibilizar políticas econômicas e de inserção internacional divergentes, estimulando cadeias regionais de valor (PADULA, 2011).

Por esse motivo, seria o Banco do Sul o responsável, em um primeiro momento, por dar respaldo à criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, o COSIPLAN, criado em 2009 na III Reunião Ordinária de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL. Aproveitando o capital institucional acumulado em dez anos de experiência da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), fundada em 2000, como órgão técnico o COSIPLAN teria como função conferir um caráter político-estratégico para a infraestrutura na região agregando o maior número de atores possíveis (PADULA, 2014).

Na contramão dos esquemas regionalistas sul-americanos mais voltados à promoção da cooperação, do desenvolvimento e do diálogo político, a Aliança do Pacífico, criada em 2012, procurou garantir a inserção internacional dos seus membros através de acordos comerciais com os Estados Unidos, a UE e outros parceiros comerciais na região da Ásia-Pacífico (SANAHUJA, 2012; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). Formada por três países sul-americanos (Colômbia, Peru, Chile) mais o México, os objetivos da Aliança são a construção de uma área de livre-comércio e de uma plataforma de cooperação política, econômica e comercial que auxiliasse a projeção desses países no plano internacional, sobretudo na Ásia e no Pacífico, regiões com crescente importância geoeconômica e geopolítica global (PADULA, 2014), embora também tenham potencial de fazer um contrapeso político ao MERCOSUL e/ou à UNASUL na região. Os membros da Aliança do Pacífico têm proximidade com os Estados Unidos em relação aos demais dos esquemas sul-americanos anteriormente citados, não só em termos comerciais senão também em termos do diálogo político-diplomático (LIMA, 2014) e com expectativa de obter benefícios comerciais com a Parceria Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership* – TPP), concluída em 2015 e que até 2017 foi liderada pelos Estados Unidos.

Com exceção do México, os membros da Aliança do Pacífico são economias pequenas, não dotadas de grande mercado interno ou plano regional para industrialização e estão claramente orientadas para a região Ásia-Pacífico, em particular, para China, desde o início deste século, (PADULA, 2014; SANAHUJA, 2017). Também de forma diversa do que ocorre no MERCOSUL, as visões dos governos e dos grupos de interesses das economias da Aliança do Pacífico se mostram mais voltadas à defesa do mercado livre.

Os resultados de todos esses projetos regionalistas são muito contestáveis, embora seja perceptível que o desenvolvimento das iniciativas do regionalismo político tenha avançado mais do que o do regionalismo econômico e que o projeto de integração regional da Europa não é um elemento

norteador do mesmo tipo de processo na América do Sul. Houve a criação novos projetos regionais e de um arcabouço de governança regional em várias áreas com o intuito de promover uma forma própria de regionalismo, sem alinhamento automático com os Estados Unidos, menos voltada à promoção do comércio do que nos anos 1990, constituindo um espaço para seus membros conferirem respostas aos desafios da globalização.

A despeito dos seus alcances e limites, desde 2015, as transformações no Sistema Internacional e na América do Sul não parecem apontar para a continuidade de mudanças inovadoras dos processos regionalistas na direção que vinham seguindo, isto é, no sentido de redefinição de suas fronteiras geográficas e ideológicas e de fomento de novos consensos, como ocorreu no início do século (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). A queda das taxas de crescimento de várias economias, dentre outros motivos em razão do declínio da demanda chinesa por *commodities* e bens agrícolas, a instabilidade política vivida, sobretudo na Venezuela, e a substituição de governos de esquerda por lideranças progressistas, são elementos novos no contexto regional. Neste âmbito, os discursos políticos atuais indicam uma provável retomada da narrativa contrária para o regionalismo (SANAHOJA, 2017), que privilegia novamente a agenda neoliberal com ênfase em acordos econômicos. Desse modo, é possível que o regionalismo sul-americano se encontre no início de um novo rumo, que somente os anos vindouros mostrarão se e como ocorrerá.

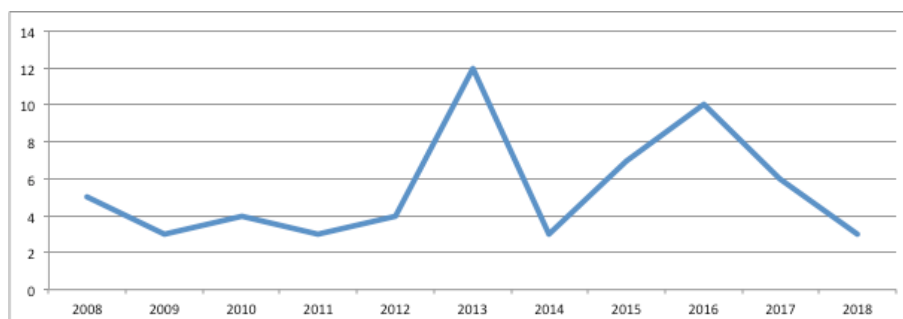
No que tange ao papel do Brasil nos esquemas regionalistas citados, as percepções e análises também são inúmeras e divergentes. Dada a sua maior capacidade material na região, uma vez que o país tem o maior Produto Interno Bruto (PIB), população e território, diversas pesquisas se dedicaram a discutir as mudanças da sua política externa na gestão dos governos petistas, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), tendo em vista que o Brasil teve papel de destaque em muitas iniciativas regionalistas, tanto na proposta como no processo de institucionalização e no seu funcionamento. Alguns trabalharam com a hipótese de que o Brasil foi e ainda é uma potência regional; outros afirmaram, além de potência na América do Sul, que o país exerceu liderança na região durante os governos citados, ainda que com ressalvas para o período do último mandato de Rousseff. Há ainda aqueles que discordam de ambas as teses. Com efeito, seguindo a nova tendência política na região, após o fim do governo Rousseff, em 2016, o Brasil vem experimentando um período conturbado em várias questões e frentes, que parece conduzi-lo a novas alterações na orientação de sua política externa, e cujas repercussões, ainda que não totalmente definitivas, afetam os projetos regionalistas na América do Sul de maneira diferenciada em relação ao período anterior.

Análise da produção intelectual brasileira sobre regionalismo na América do Sul

As transformações e novidades vivenciadas pelos processos de regionalismo na América do Sul, nas primeiras décadas do Século XXI, não passaram despercebidas pelos acadêmicos brasileiros que se dedicam aos estudos das Relações Internacionais (RI). A reconfiguração da geometria

política e econômica da região tem sido objeto de constante diálogo e produção acadêmica. O levantamento realizado nos cinco principais periódicos científicos brasileiros da área⁴ para compor a amostra deste trabalho, nos últimos dez anos (2008-2018⁵), possibilitou a identificação de mais de 60 artigos relacionados ao tema regionalismo na América do Sul⁶. Apesar de o novo século ter trazido muitas transformações para o regionalismo na América do Sul, o ano de 2008 marcou a irrupção da crise financeira global, demandando mudanças rápidas no espaço regional e muitos questionamentos na academia sobre os desdobramentos das iniciativas e dos processos regionalistas. Assim, esse ano foi o escolhido para balizar a composição da amostra. A ocorrência de publicações sobre o tema por ano sobre a temática pode ser visto no gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Ocorrência de artigos sobre regionalismo nos principais periódicos brasileiros de RI



Fonte: Resultado da Pesquisa (2019).

Embora a maior parte dos trabalhos da amostra tenha sido produzida por acadêmicos filiados a instituições brasileiras e sejam voltados para o público brasileiro, chama atenção a presença no Brasil de artigos de autoria estrangeira, em grande maioria latino-americana, além de artigos de brasileiros publicados em inglês e espanhol, o que demonstra a abertura ao diálogo internacional nos debates acadêmicos sobre regionalismo sul-americano.

Tabela 1 – Grau de Internacionalização da produção acadêmica sobre regionalismo sul-americano (número de artigos por filiação do autor por país e língua publicados no Brasil, 2008-2018).

País de Filiação Institucional do(a) autor(a)		Idioma do Artigo	
Alemanha	2	Espanhol	2
Argentina	2		
Brasil	50		
Canadá	1	Inglês	21
Colômbia	2		
EUA	1	Português	37
México	1		
Uruguai	1		

Fonte: elaboração própria.

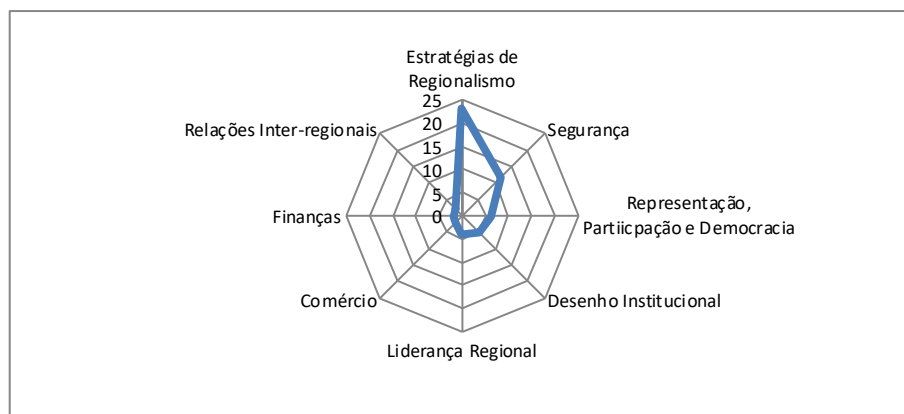
4. A seleção dos periódicos baseou-se no trabalho de Ramo e Scotelaro (2018), que adotaram os critérios de nacionalidade da instituição responsável pela publicação (ser instituição brasileira) e a classificação de avaliação do sistema brasileiro CAPES (exigência mínima B1). Foram selecionados os seguintes periódicos: Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), Contexto Internacional, Carta Internacional, Revista de Economia Política, Revista de Sociologia e Política, sendo as três primeiras mais abertas à área de Relações Internacionais stricto sensu e a segunda à área de Economia Política.

5. Artigos selecionados até junho de 2018.

6. Em 2013, a Revista Contexto Internacional publicou uma edição especial sobre regionalismo, o que explica a maior ocorrência de artigos sobre o tema nesse ano.

Em relação aos temas de interesse que envolvem as publicações da amostra sobre regionalismo na América do Sul, observa-se uma variedade de agendas, reflexo da multidimensionalidade em que as questões de regionalismo estiveram imersas nas últimas décadas.

Gráfico 2 – Temas relacionados às publicações sobre regionalismo na América do Sul, 2008-2018



Fonte: elaboração própria.

É possível depreender da análise do gráfico acima que temas relacionados à segurança e à representação democrática dos esquemas regionalistas concorrem cada vez mais com questões de finanças, comércio e relações econômicas inter-regionais. Observam-se ainda trabalhos que abordam diretamente a questão da liderança regional brasileira e suas implicações para a ordem regional e global, bem como pesquisas preocupadas com os desenhos institucionais assumidos pelos principais esquemas regionalistas (MERCOSUL, UNASUL, ALBA, etc.). No entanto, o cerne dos debates gira em torno das discussões sobre os rumos do regionalismo, classificadas neste trabalho pela categoria “Estratégias de Regionalismo”.

A preocupação que se mostrou mais recorrente nas publicações sobre regionalismo na América do Sul diz respeito às motivações e os incentivos domésticos que levam os países sul-americanos, com elevada ênfase no Brasil, a investirem na construção de arranjos regionalistas. Essas motivações abrangem desde construções identitárias sobre a América do Sul – em contraposição à noção mais ampla de América Latina ou em oposição ao imperialismo da América do Norte –, até o cálculo de custos e benefícios envolvidos nestes esquemas, não havendo, portanto, homogeneidade de enfoque teórico. Todas essas questões apontam, ao menos, três inflexões importantes na produção teórica sobre regionalismo na América do Sul.

Em primeiro lugar, a ausência da UE como modelo de integração regional. O projeto de integração da Europa deixa de ser interpretado como o “tipo-ideal” de cooperação intergovernamental, abrindo margem para uma discussão mais ampla sobre modelos de integração e de processos regionalistas. Lazarou (2013) analisa diretamente o impacto da crise europeia nos discursos brasileiros sobre integração. Segundo a autora, a crise de 2008 e os seus desdobramentos na Europa alteraram significati-

vamente o apelo do modelo europeu como instrumento de cooperação intergovernamental. Como consequência disso, o entusiasmo pelo maior aprofundamento da integração regional foi substituído por discursos de maior cautela na aproximação com os vizinhos sul-americanos.

Nesse sentido, os inúmeros projetos regionalistas na América do Sul não foram mais analisados como espelhos do modelo europeu de integração regional e tampouco foram vistos como parte dos interesses ou dependentes da estratégia norte-americana (RIGGIROZI; TUSSIE, 2012), como havia acontecido durante a onda do “velho regionalismo” dos anos 1950 e 1960. Naquele período, o projeto de integração regional da Europa se desenvolvia a passos largos e servia de exemplo para outras experiências, tanto pelos processos de aprofundamento quanto de alargamento (FAWCETT, 2005). No início deste século, o regionalismo sul-americano também não tem essência econômico-comercial como no “novo regionalismo”, que se baseou na ideologia neoliberal e voltado para o mercado. Aliás, os contornos do regionalismo sul-americano passaram a ser definidos por práticas transfronteiriças formais e informais, que denotaram uma rica variedade de formas (RIGGIROZI; TUSSIE, 2012), embora concentrados em temas mais ligados à política do que à economia.

É interessante observar que o debate sobre “as variedades de regionalismos” sul-americanos tem sido conduzido, em sua maioria, por pesquisadores estrangeiros (LEGLER, 2013; BUELVAS, 2013; GARDINI, 2015; KLEINSCHMIDT; GALEGO PÉREZ, 2017). Apenas um artigo que discute as variedades e contrapõe os modelos distintos de regionalismo é de pesquisadora brasileira. Saraiva (2013) faz uma revisão das novas abordagens para análise dos processos de integração da América do Sul a partir da estratégia de inserção regional brasileira. Segundo a autora, é possível identificar traços de aprofundamento da governança regional na conformação da UNASUL, ao mesmo tempo em que a ausência de plataforma econômico-comercial reforça a ideia do regionalismo pós-liberal. Já a constituição de arranjos de participação social no âmbito do MERCOSUL aproximaria a estratégia brasileira do regionalismo político-social, ao passo que a busca por autonomia em um sistema de poder distinto dos Estados Unidos qualificaria o regionalismo como pós-hegemônico.

Em segundo lugar, e talvez como reflexo da proliferação de novos arranjos de regionalismo político em um contexto marcado por governos progressistas, ganha destaque o debate sobre o papel das ideias no delineamento dos rumos da integração. Galvão (2009) analisa o processo de reinvenção conceitual da ideia de América do Sul nas últimas décadas, cujo resultado foi a consolidação de uma identidade sul-americana no início do novo milênio. Contribuiu para a maturação dessa nova identidade a “sul-americanização” da política exterior brasileira, que buscou na América do Sul um caminho de conciliação entre nacionalismo e autonomia (VIGEVANI *et. al.*, 2008) e entre soberania e integração (ALMEIDA, 2013).

As análises que caminham nessa direção apontam que, no plano da retórica sul-americana, a política externa brasileira, principalmente durante o Governo Lula, encontrou uma saída para o histórico dilema entre a busca por inserção internacional e autodeterminação, já que o nível regional possibilitaria o avanço em ambas as frentes. Todavia, ao

mesmo tempo, essa retórica acabou por criar novos obstáculos para o aprofundamento da integração na subregião, já que esse dilema nunca foi atributo exclusivamente brasileiro, mas compartilhado pelos demais países da região. Assim, enquanto a construção da identidade da América do Sul atendia aos interesses brasileiros de maior projeção na sub-região, ela criou desconfiças nos vizinhos que já compartilhavam uma herança histórica muito mais latina do que propriamente sul-americana. Neste fluxo, muitos trabalhos se dedicaram a pensar o papel do Brasil como líder regional, uma vez que grande parte das propostas regionalistas foi feita pelo país, para além do fato de que ele tinha as condições materiais mais destacadas na região.

Ademais, não há como desvencilhar a retórica e as ideias sobre regionalismo dos projetos desenvolvimentistas da região. A simultaneidade de governos progressistas na Argentina e Brasil levaram esses países a adotar políticas contraditórias em relação ao MERCOSUL, pois, ao mesmo tempo, em que defendiam a integração como caminho para uma inserção internacional mais autônoma, acabavam por implementar domesticamente políticas macroeconômicas e comerciais que feriam os objetivos da integração. Essas contradições entre retórica e prática ganharam destaque no debate sobre estratégias regionalistas no período recente.

Finalmente, outra inflexão importante diz respeito à consolidação do papel dos atores domésticos nas análises dos processos de integração regional. Se antes, trabalhos como o da Maria Regina Soares de Lima (2007) eram vistos como pioneiros na abertura da “caixa preta” do Estado, agora, as análises baseadas em jogo de dois níveis tornam-se imprescindíveis para a compreensão das estratégias de integração (SARAIVA, 2008; VIGEVANI *et. al*, 2008; MEDEIROS; TEIXEIRA JÚNIOR; REIS, 2017; CAICHIOLO, 2017).

Saraiva (2008) e Vigevani *et. al* (2008) analisam as contradições das políticas de integração regional da Argentina e Brasil, respectivamente, a partir das dissidências entre os grupos econômicos e a própria sociedade. Na Argentina, coexistem diferentes expectativas em relação à integração regional no interior do aparato governamental, influenciando a posição do país desde o governo de Raúl Alfonsín (1983-1989) até os dias de hoje. Vigevani *et. al* (2008) sugerem não existir adequada densidade na sociedade brasileira que estimule o aprofundamento da integração:

Consideramos que, por mais que o Mercosul figure no alto das prioridades do Estado, do governo, do ministério das Relações Exteriores, de fato, há hesitação em arcar com os custos e enfrentar as assimetrias existentes. [...] As naturais aspirações protagonicas e universalistas das elites do país implicam a necessidade de estar livre para agir com desenvoltura no cenário internacional, sem acordos restritivos no âmbito regional e sem os condicionamentos que derivariam das necessárias concessões aos sócios de menor poder. [...] A expansão combinada com o baixo comprometimento governamental, no sentido de trabalhar as assimetrias existentes, levou a uma integração que não pode ser muito ambiciosa quanto ao seu grau de aprofundamento. Ao mesmo, o limite dado por uma união alfandegária que não se consolida e as dificuldades inerentes na gestão das novas demandas oriundas desta situação, podem tornar a integração pouco atraente para os governos e importantes setores domésticos envolvidos, criando uma situação de impasse que levaria ao fortalecimento de forças desintegradoras, que por sinal parece ser o estágio atual do bloco (VIGEVANI *et. al*, 2008, p. 22).

Curiosamente, a abertura da “caixa preta” no contexto sul-americano tem servido apenas para reforçar uma visão já consolidada sobre as estratégias de regionalismo da região: trata-se de um processo fundamentalmente protagonizado pelo Estado, haja vista o baixo interesse societal dos países membros no aprofundamento da integração regional.

Considerações Finais

O artigo analisou as inflexões práticas sobre o regionalismo na América do Sul e da produção intelectual brasileira sobre o tema. A primeira parte se dedicou a explorar as mudanças do regionalismo no início do Século XXI em decorrência de fatores sistêmicos e internos à região. A segunda seção discutiu as inflexões práticas do regionalismo sul-americano a partir do apontamento das novas experiências regionalistas e do desenvolvimento da governança regional. A terceira parte apresentou e analisou a produção intelectual brasileira sobre regionalismo na América do Sul nos últimos dez anos, a partir da amostra dos principais periódicos da área. A análise colocou em evidência a importância do regionalismo político em detrimento do regionalismo econômico, tanto a partir da perspectiva dos projetos de regionalismo que emergiram no período, quanto a partir da perspectiva teórica sobre o tema.

Ademais, o trabalho chamou atenção para o esforço acadêmico em estabelecer um ponto de ruptura analítica com o “velho” e o “novo regionalismo” por meio da proliferação de novas denominações para caracterizar as dinâmicas regionais recentes. Contudo, esse esforço parte de um olhar “estrangeiro” do campo e não encontra forte apelo na produção brasileira. O cerne dos debates acadêmicos sobre regionalismo sul-americano no Brasil está no contraste entre retórica e prática dos projetos de integração regional, bem como nos interesses do governo brasileiro e o seu papel como potência e/ou liderança na região.

Referências

- ACHARYA, A. After Liberal Hegemony: the advent of a Multiplex World Order. **Ethics & International Affairs**, Cambridge, v. 31, n.3, p. 271-285, 2017.
- ACHARYA, A. Consociational Security: Avoiding the Struggle for Mastery in Asia **Harvard Asia Quarterly**, Cambridge MA, v. 16, n. 2, p. 19-25, 2014.
- ACHARYA, A. **Regional worlds in a post-hegemonic era**. Bordeaux: Spirit Working Paper, 2009.
- AGUIAR, J. Declínio da Europa. **Relações Internacionais**, Lisboa, p.75-87, 2005. Disponível em: <http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r7/RI07_06JAguiar.pdf>. Acesso em 23 jul. 2018.
- ALMEIDA, P. R. Sovereignty and Regional Integration in Latin America: a Political Conundrum? **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n.2, p.471-495, 2013.
- BALDWIN, R. Multilateralising 21st Century Regionalism. **Global Forum on Trade Reconciling Regionalism and Multilateralism in a Post-Bali World**. OECD Conference, Paris, 2014. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tad/events/OECD-gft-2014-multilateralising-21st-century-regionalism-baldwin-paper.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2018.
- BASTOS, P. P. Z; HIRATUKA, C. A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência. **Textos para Discussão Instituto de Economia Unicamp**, Campinas, n. 306, p. 1-42, 2017.

- BASTOS, P. P. Z. Economia Política da Integração da América do Sul no mundo pós crise. Observatório da Economia Global Campinas. **Textos Avulsos Instituto de Economia Unicamp**, Campinas, n. 10, p. 1-82, 2012. Disponível em: <http://www3.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/observatorio/OBSERVATORIO_10.pdf>. Acesso em: 23/01/2019.
- BOTTO, M. América Latina y la integración regional: ¿quo vadis? Del MERCOSUR a la UNASUR: un análisis sobre los alcances de la cooperación regional. **Confines**, Monterrey, v. 11, p. 1 - 38, 2015.
- BUELVAS, E. P. Why Regionalism Has Failed in Latin America: Lack of Stateness as an Important Factor for Failure of Sovereignty Transfer in Integration Projects. Rio de Janeiro, **Contexto Internacional**, v. 35 n.2, p.443-469, 2013.
- CAICHILO, C. R. The Mercosur Experience and Theories of Regional Integration. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 39, n.1. p.117-134, 2017.
- CAVALCANTE, T.; LIMA, M. C. A Política Comercial do Governo Lula (2003-2010): uma análise comparativa das relações comerciais do Brasil com o MERCOSUL e com o resto do mundo. **Revista Século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 53-72, 2013.
- FAWCETT, L. Regionalism from an Historical Perspective. In: FARRELL, M.; HETTNE, B.; LANGENHOVE, L. **Global Politics of Regionalism: Theory and Practice**. London: Pluto Press, p. 21-37. 2005.
- FIORENTINO, R. V.; CRAWFORD, J.; TOQUEBOUEF, C. The landscape of regional trade agreements and WTO surveillance. In: BALDWIN, R. LOW, P. **Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System**. Cambridge University & Geneva Graduate Institute, Geneve, p. 28-76. 2012.
- FIORI, J. L. O Sistema Interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. **O Mito do Colapso do Poder Americano**, cap. 1, p. 1-62. 2008.
- FIORI, J. L. Sistema mundial, América do Sul, África e “potências emergentes”. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**. Rio de Janeiro, v. 4, n.1, p. 3-18. 2010. Disponível em: <http://basessibi.c3sl.ufpr.br/brapci/_repositorio/2015/12/pdf_8cfe27743d_0000018769.pdf>. Acesso em 03 jul. 2018.
- FLEMES, D. Brazil Strategic Options in the Changing World Order. In: FLEMES, D. **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. Farnham, Burlington: Ashgate Publishing, p. 191-182. 2010.
- GALVÃO, T. G. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52 n.2, p.63-80, 2009.
- GARDINI, G. L. Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 58. n. 1, 2015, p.210-229, 2015.
- HETTNE, B. Beyond the ‘new’ regionalism. **New Political Economy**, London, v. 10, n. 4, p. 543-571, 2005.
- HEYDON, K; WOOLCOCK, S. The Evolution of the International Trading System. In: HEYDON, K. **The Ashgate Research Companion to International Trade**. London: Ashgate, p. 47-66. 2012.
- HOFFMANN, A. R. As Organizações Regionais e a Promoção e Proteção da Democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul. **Cadernos CHR**, Salvador, v. 29, n. 03, p. 47-57, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29nspe3/0103-4979-ccrh-29-spe3-0047.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2018.
- HURRELL, A. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para as potências emergentes? In: HURRELL, A. NARLIKAR, A.; LIMA, M. R. **Os BRICS e a ordem global**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Ed. FGV, cap. 1. 2009.
- HURRELL, A. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 23-44, 1995.
- KLEINSCHMIDT, J; GALEGO PÉREZ, P. G. Differentiation theory and the ontologies of regionalism in Latin America. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 60, n.1, p.1-21, 2017.
- LAYNE, C. This time it's real: the end of unipolarity and the Pax Americana. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 56, n. 1, p. 203-2013, 2012.
- LAZAROU, E. Brazil and Regional Integration in South America: Lessons from the EU's Crisis. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35 n.2, p. 353-385, 2013.

- LEGLER, T. Post-hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35 n.2, p. 325-352, 2013.
- LIMA, M. R. S. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 6, n.12, p.7-28, 2007.
- LIMA, M. R. S. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.22, n.2, p.265-303, 2000.
- LIMA, M. R. S. A Nova Agenda Sul-Americana e o Papel Regional do Brasil. In: HERSHBERG, E.; SERBIN, A.; VIGEVANI, T. **Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante**. Buenos Aires: CRIES, n. 19, p. 211-248. 2014.
- MALAMUD, A. Moving Regions: Brazil's Global Emergence and the Redefinition of Latin American Borders. In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America**. New York: Springer, p. 167-182. 2012.
- MALAMUD, A. Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences. **European University Institute Working Papers RSCAS**, Florence, n. 20, p. 1-11, 2013. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26336/RSCAS_2013_20.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.
- MALAMUD, A.; SCHENONI, L. L. Neoliberal institutionalism and neofunctionalism in Latin American security studies. In: MARES, D. R.; KACOWICZ, A. M. **Routledge Handbook of Latin American Security**. London: Routledge, p. 44-56. 2015.
- MARIANO, K. L. P. Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul. MARIANO, K.L.P. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.
- MEDEIROS, M. de A.; TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M.; REIS, E. G. Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n.61, p.97-123, 2017.
- NOLTE, D. Regional Powers and regional governance. In: GODEHARDT, N.; NABERS, D. **Regional Powers and Regional Orders**. Londres: Routledge, p. 49-67. 2011.
- OLIVEIRA, M. F.; MARIANO, M. BARRETO, L. América do Sul: regionalismo, democracia e desenvolvimento. **Paper apresentado no 38º Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, 2014.
- PADULA, R. As visões dominantes sobre a integração regional. In: COSTA, D. **América do sul: integração e infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 1ª ed., p. 143-208. 2011.
- PADULA, R. Da IIRSA ao Cosiplan da UNASUL: a integração da infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. A. **O Brasil e as novas dimensões da Integração Regional**. Brasília: IPEA, p. 292-352. 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_novas_dimensoes.pdf>. Acesso em 30 jul. 2018.
- PAULA, L. F.; FERRARI FILHO, F. Desdobramentos da crise financeira internacional. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 31, n. 2, p. 315-335. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n2/09.pdf>>. Acesso em: 16/02/2019.
- PECEQUILO, C. S. A América do Sul como Espaço Geopolítico e Geoeconômico: o Brasil, os EUA e a China. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, p. 100-115, 2013.
- RIGGIROZZI, P.; GRUGEL, J. Regional Governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR. **International Affairs**, London, v. 91, n. 4, 2015, p. 781-797, 2015.
- RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the case of Latin America**. London: Springer, p. 167-182. 2012.
- SANAHUJA, J. A. Del 'Regionalismo Abierto' al 'Regionalismo Post-Liberal'. Crisis y Cambio en la Integración Regional en América Latina". **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**. CRIES: Buenos Aires, p. 11-54, 2009.
- SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo em Sudamérica: El caso de UNASUR. In: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**. CRIES: Buenos Aires, p. 9-72. 2012.
- SANAHUJA, J. A. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico- Pa-

cífico a los retos de una globalización em crisis. **Pensamiento Proprio**, Buenos Aires, n. 44, p. 29-76, 2017.

SARAIVA, M. G. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 8 n.1, p.3-21, 2013.

SARAIVA, M. G., As Diferentes Percepções na Argentina sobre o Mercosul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 30 n.3, p.735-775, 2008.

SATO, E. Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n.2, 2003, p. 161-176, 2003.

SERBIN, A. A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é a alternativa? **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 1, n. 1, p.4-16, 2009.

SERBIN, A.; VIGEVANI, T.; HERSHBERG, E. La nueva dinámica hemisférica: Desafíos y potencialidades. In: SERBIN, A.; VIGEVANI, T.; HERSHBERG, E. **Pensamiento Próprio**. Buenos Aires, n.39, p. 11-34, 2014.

VEIGA, P. M.; RÍOS, S. P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **CEPAL Serie Comercio internacional**, Santiago, n. 82, p. 1-48, 2007.

VELASCO JÚNIOR, P. A. O Mercosul Social: Avanços e Obstáculos para uma Nova Dinâmica de Integração Regional. Rio de Janeiro, 2013, 150f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 150f. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2017/06/Tese_Paulo-Afonso.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JUNIOR, H.. Pensamento Brasileiro e Integração Regional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32 n.2, p.437-487, 2010.

VIGEVANI, T.; FAVARON, G. M.; RAMANZINI JUNIOR, H.; CORREIA, R. A. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51 n.1, p.5-27, 2008.

WOMACK, B. Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica. In: TOKATLIAN, J. G. **India, Brasil y Sudafrica: el impacto de las nuevas potencias regionales**. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007, p. 15–34.

ZHANG, L.; SHIMANSKI, S. Cadeias Globais de Valor e os Países em Desenvolvimento. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 18, p. 73-92. 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5322/1/BEPI_n18_Cadeias.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2018.

El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura apuntando al camino del medio: uniéndose a las filas de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, pero con características chinas



The Asian Infrastructure Investment Bank treading the middle path: joining the ranks of MDBs, but with Chinese Characteristics

O Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura apontando para o caminho do meio: unir as fileiras dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, mas com características chinesas

Andres Borquez¹
Faran Naru²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n3.p103

Recibido el 19 de noviembre de 2018
Aprobado el 13 de marzo de 2019

1. Investigador Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago de Chile. Doctor en Políticas Internacionales, Universidad de Fudan, China <https://orcid.org/0000-0002-3904-409X>

2. Profesor Asistente, Center for Public Policy and Governance, Forman Christian College, Pakistan. Doctor en Políticas Internacionales, Universidad de Fudan, China

RESUMEN

Durante 2016 fue aprobado el primer proyecto del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y una de las preocupaciones de los expertos es que esta nueva institución puede ser flexible con respecto a las condiciones de los préstamos y salvaguardas, argumentando que los creadores de este banco carecen de experiencia suficiente para mantener altos estándares establecidos por los otros bancos multilaterales. En contraste, otros especialistas destacan que la participación de China en el financiamiento a nivel internacional no es nada nuevo. Durante la última década, China ha permitido que los bancos de desarrollo estatales otorguen créditos no concesionales. Este artículo analiza ambos enfoques mediante un análisis comparativo del diseño de los bancos de desarrollo regionales y el nuevo banco multilateral liderado por China. Además, analiza la orientación de las políticas de crédito y salvaguardas de los 21 primeros proyectos aprobados por AIIB hasta el 2017. El nuevo banco está apuntando al camino del medio: por un lado, uniéndose a las filas de los principales bancos multilaterales, pero al mismo tiempo, tratando de ser una institución con una visión sur a sur: ágil, respetando las políticas internas de cada país y enfocada en el nicho de los proyectos de infraestructura.

Palabras claves: Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB), Bancos del Desarrollo, Identidad de Instituciones Multilaterales, Políticas económicas exteriores de China.

ABSTRACT

In June 2016 the first project of the AIIB was approved and some experts' concern is if this new institution can be flexible with respect to the conditions of the loans and safeguards, arguing that the creators of this bank lack enough experience to maintain high standards established by the other multilateral banks. In contrast, other specialists point out that China's participation in financing at an international level is nothing new. Over the past decade, China has allowed state development banks to grant non-concessional loans. This article analyzes both approaches and contrasts them with a comparative analysis of the design of the regional development banks and the new multilateral bank led by China. In addition, it analyzes the orientation of the credit policies and safeguards of the first 21 projects approved by AIIB until 2017. The new bank is treading the middle path: on the one hand, joining the ranks of the main multilateral banks, but at the same time, trying to be an institution with a south-south vision: agile, respecting the internal policies of each country and focused on the niche of infrastructure projects.

Keywords: Asian Investment Bank in Infrastructure (AIIB), Development Banks, Identity of Multilateral Institutions, China's Foreign Economic Policies

RESUMO

Em 2016, foi aprovado o primeiro projeto do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB). Uma das preocupações de alguns especialistas é que essa nova instituição seja flexível com relação às condições de empréstimos e salvaguardas, ademais argumentam que os criadores desse banco não têm experiência suficiente para manter altos padrões estabelecidos pelos outros bancos multilaterais. Outros especialistas enfatizam que a participação da China no financiamento internacional não é novidade, salientando que, na última década, a China permitiu que os bancos estaduais de desenvolvimento realizassem empréstimos não concessãoais. Este artigo analisa essas duas abordagens por meio de uma análise comparativa do design dos bancos de desenvolvimento regional e do novo banco multilateral liderado pela China. Além disso, analisa a orientação das políticas de crédito e salvaguardas dos 21 primeiros projetos aprovados pelo AIIB até 2017. O novo banco aponta para o caminho do meio: por um lado, ingressar nas fileiras dos principais bancos multilaterais e, ao mesmo tempo, tentar ser uma instituição com uma visão sul-sul: ágil, respeitando as políticas internas de cada país e focada no nicho de projetos de infraestrutura.

Palavras-chave: Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), Bancos de Desenvolvimento, Identidade de Instituições Multilaterais, Políticas Econômicas Estrangeiras da China

Introducción: rompecabezas retórico.....

Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB en sus siglas en inglés) es un nuevo Banco Multilateral de Desarrollo (MDB) que tiene como objetivo satisfacer la demanda de financiamiento de infraestructura de Asia. Esta nueva institución intenta brindar una solución a la proyección del Banco Asiático de Desarrollo (ADB en sus siglas de inglés) en

el 2009; donde sostenía que el continente asiático necesitaría 8 billones de dólares en los próximos 10 años, monto que no podría ser cubierto por el Banco Mundial (WB en sus siglas en inglés) y ADB (ADB, 2009). Desde la propuesta de AIIB en 2013, más de 64 países se han unido a este banco comprometiéndose a participar como fundadores o miembros no regionales. Entre estos países se encuentran las principales potencias europeas: Alemania y Reino Unido.

Esto simboliza un gran triunfo para Beijín, sin embargo, el éxito inicial no ha estado exento de resistencias. Estados Unidos y Japón, que son miembros fundadores y principales financiadores del Banco Mundial (WB) y del Banco Asiático de Desarrollo (ADB), han mostrado un entusiasmo limitado y se han restado de participar de esta nueva institución. Estos países han expresado sus dudas sobre si los préstamos de AIIB pueden cumplir con los criterios crediticios y los estándares ambientales y sociales. Adicionalmente, ambos países han criticado el rol de esta nueva institución como instrumento de política exterior de Beijín, basada en lograr objetivos estratégicos y económicos a costa de la región.

No es casualidad que los dos últimos bancos multilaterales estén respaldados por China. El gigante asiático se encuentra abandonado su rol como jugador secundario en el quehacer internacional y ha ido ingresando gradualmente a un dominio controlado por los bancos Bretton Woods, los cuales son caracterizados por el amplio respaldo de Estados Unidos. Después de la creación de *New Development Bank* (NBD también conocido como banco BRICS), y AIIB; China ha quebrado el monopolio del sistema de Bretton Woods durante 70 años. Esto ha generado una serie de reacciones en la comunidad internacional. En particular, la creación de AIIB, se considera como un fuerte competidor para ADB en términos de membresía y suscripción de capital. En este contexto, varios académicos y especialistas coinciden en que el establecimiento de estos nuevos bancos, principalmente el AIIB, redefinirán el sistema financiero global, lo cual ha conllevado a la generación de posturas retóricas contrapuestas.

Por un lado, se encuentra una visión integradora o complementaria: académicos como Gu (2017) y Ren (2016) argumentan que la creación de bancos multilaterales complementarios puede proporcionar apoyo financiero y técnico adicional en regiones con bajo nivel de desarrollo. En este sentido, se considera que AIIB es una buena oportunidad para resguardar áreas de impacto más amplias y cubrir una brecha de inversión necesaria en el desarrollo económico de Asia (HANLON, 2017). Shahar & Lee (2018, p. 575) sostienen que este nuevo banco ha creado un contrapeso Sur-Sur para el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, no obstante, sostener que AIIB refleja una postura revisionista del gobierno chino se encuentra fuera de lugar. En la misma línea, Chin & Helleiner (2008) y Cai & Peter (2009) sostienen que la participación de China en proyectos de infraestructura de financiamiento y consultoría a nivel internacional no es un fenómeno nuevo. Durante la última década, el gobierno de la República Popular China ha permitido regularmente a los bancos nacionales proporcionar préstamos concesionales internacionales. Lo anterior, también se ha visto reflejado en el trabajo de Gransow & Price (2018) donde han examinado

la gestión del riesgo social del nuevo banco, afirmando que esta nueva institución tiene un alto grado de alineación con las políticas de salvaguardia social de los MDB preexistentes. Finalmente, la creación de AIIB se percibe como una posibilidad de acelerar el proceso de otorgamiento de préstamos y de reducir las altas restricciones que a menudo causan tensión cuando los bancos se involucran en aspectos de política interna (GRIFFITH-JONES, 2014).

Por otro lado, AIIB también ha suscitado una visión crítica, donde algunos especialistas han tomado posiciones más escépticas sobre el objetivo político de este nuevo banco. LaForgia (2017) introduce la discusión sobre las oportunidades de *softpower* que representa para China esta nueva institución, señalando que AIIB tiene el potencial de dar una nueva forma a la gobernanza global. La especialista sostiene que la nueva narrativa que Beijing ha dispuesto para esta institución reafirma este punto, estableciendo que detrás del eslogan “*lean, clean and green*” (delgado, limpio y verde) el banco busca proyectar las ideas de una institución con un carácter astuto basado en una fuerte capacidad de respuesta, una actitud de liderazgo responsable y utilizando parámetros de sostenibilidad inteligente. Otros autores que abordan esta institución como una fuente de influencia son Ikenberry & Lim (2017) y Hooijmaaijers (2015), los cuales argumentan que AIIB es parte de la estrategia de China para crear nuevas instituciones con propósitos contrahegemónicos. Los autores sostienen que este nuevo banco busca aumentar la autoridad de Beijing dentro del orden internacional existente, basado en un juego de suma cero que intenta reducir la influencia del occidente y en especial Estados Unidos en la región asiática. En esta misma línea autores como Frost (2014) señalan que el AIIB no solo puede ayudar a China a expandir su esfera de influencia política internacional, sino que también puede usarse para aliviar los problemas internos de sobrecapacidad y crecimiento moderado. Otras visiones críticas se basan en la preocupación por los procesos internos de AIIB. Kawai (2015), por ejemplo, argumenta que AIIB podría desarrollar un enfoque más flexible para las decisiones de crédito, las prácticas bancarias y las salvaguardas ambientales o sociales, lo que aumentaría la financiación de proyectos más riesgosos. Este autor sostiene que los creadores de AIIB carecen de experiencia suficiente para mantener los altos estándares y niveles de transparencia establecidos por los bancos existentes. En el mismo sentido, Kawai afirma que AIIB carece de una visión clara de los objetivos a largo plazo, señalando que, a diferencia de los bancos multilaterales existentes, no identifica la reducción de la pobreza como un objetivo principal.

Aunque los Artículos del Acuerdo de AIIB muestran grandes similitudes estructurales con los bancos existentes (optando por la adopción de los mecanismos existentes para mejorar las posibilidades de su propio éxito), los estudios preliminares no han arrojado luces sobre cómo opera AIIB con respecto a aspectos como las políticas de crédito y la estructura de gobierno (HUMPHREY, 2015). Este artículo se centra en estos aspectos, analizando el papel del AIIB en un esquema multilateral. Específicamente, este estudio argumenta que el nuevo banco busca su propia forma de reconocimiento, utilizando la experiencia de las instituciones existentes y generando nuevas metodologías y políticas. AIIB apunta al

camino del medio, adaptándose a los estándares de otros bancos multilaterales importantes, pero también utilizando el conocimiento del modelo de financiamiento estatal chino de proyectos de infraestructura en países en desarrollo.

Para abordar este análisis, el siguiente artículo primero discute la idea teórica de la construcción de identidad en organismos internacionales adaptando la teoría de identidad social de Tajfel & Turner (1979). Posteriormente, se realizan tres análisis comparados: primero se revisa la estructura del AIIB comparada con la de los principales bancos multilaterales (BMD). Se procede a discutir las similitudes en la sección titulada “unirse a las filas de los BMD mediante el cumplimiento de estándares”. La segunda comparación es sobre las tácticas operativas de AIIB y otros MDB. En esta comparación se identifican las principales diferencias, las cuales son discutidas en la sección titulada “características chinas”. La tercera comparación es entre los préstamos desembolsados por AIIB comparados con las políticas de los bancos de Bretton Woods, para mostrar cómo Beijing se esfuerza por cumplir con los estándares vigentes, pero al mismo tiempo está adoptando tácticas operacionales que ha ido aprendiendo de los Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China. En un esfuerzo por ajustarse a otros BMD e incorporar también sus propias características, China está tratando de equilibrar esta nueva institución recorriendo el camino medio y, al hacerlo, está creando una nueva identificación de préstamos de Sur a Sur. Esta nueva identidad se explica en la sección final titulada “encontrando el camino medio”.

Revisión de la literatura: las instituciones multilaterales y el aumento de la interdependencia mundial.....

El aumento de la interdependencia global no se puede pensar de esta manera sin considerar la influencia de las instituciones multilaterales. A pesar del resurgimiento de algunas corrientes proteccionistas en los países occidentales, cada año hay una multiplicación de iniciativas que buscan sofisticar los sistemas de cooperación internacional. Los países han entendido que la cooperación a través de instituciones internacionales permite que se entregue un marco formal de seguridad, pero también sistematizar la cooperación bajo los principios del beneficio mutuo y reciprocidad.

Si bien, desde una perspectiva realista, la cooperación internacional se explica como resultado de una estrategia de equilibrio de poder (MORGENTHAU, [1948]/2005), existen otros enfoques que dimensionan a la cooperación con lógicas menos orientadas al establecimiento de alianzas contra un adversario, como son las instituciones multilaterales (BERGSTEN, 1976; KEOHANE, 1984, p. 7). Estos mecanismos no solo implican el establecimiento de una organización formal implementada por especialistas que buscan la creación de un entorno favorable para el intercambio de necesidades, sino que también son instancias vinculantes por las cuales los estados negocian y ajustan sus comportamientos creando una interdependencia basada en la reciprocidad.

Una de las críticas más comunes sobre las posiciones a favor de la cooperación institucional como mecanismo de interdependencia económica, es su ingenua visión sobre el poder y el conflicto, aludiendo al hecho de que usan premisas demasiado optimistas (KEOHANE, 1984). En tal situación, es indiscutible que la cooperación basada en instituciones multilaterales, como otros tipos de interacciones entre países, conlleva una serie de dificultades constantes, como los conflictos de intereses y el dilema del prisionero. Del mismo modo, también es ampliamente aceptado que los acuerdos de instituciones multilaterales implican dificultades particulares, como los problemas de interpretación y la adaptación de cláusulas en un sistema internacional cambiante (YOUNG, 1986, p. 122).

Sin embargo, la evidencia ha demostrado, especialmente durante estas últimas décadas, que más allá de estas dificultades, las instituciones internacionales han ido evolucionando, haciéndose cada vez más complejas. En este contexto, las estrategias de cooperación basadas en iniciativas multilaterales se han ido sofisticando, integrando nuevas tecnologías, modelos dinámicos de estructuras de gobiernos y sistemas de intercambio de información. En este sentido, las instituciones internacionales son instrumentos mutables que requieren una mejora continua, basados en la interacción mutua permanente (HAGGARD; SIMMONS, 1987).

En tal configuración, se puede deducir que tanto el enfoque basado en alianzas de cooperación de seguridad como el basado en la generación de instituciones de cooperación interdependientes incluyen motivaciones mixtas, caracterizadas por una combinación de intereses complementarios y conflictivos. La diferencia entre estos enfoques es que el primero otorga mayor importancia a la estructura del sistema internacional como factor determinante en el comportamiento defensivo u ofensivo de los estados, para lo cual se hace hincapié, en su supervivencia y en la maximización de su poder a expensas de terceras naciones (MEARSHEIMER, 2001). Por el otro lado, el enfoque basado en la cooperación interdependiente sostiene que la estructura del sistema internacional establece limitaciones intrínsecas y cambiantes, que pueden reducirse mediante la negociación, el intercambio de información y la aplicación descentralizada de las instituciones entre las naciones (NYE; KEOHANE, 1989).

Marco Teórico: producción de identidad de nuevas instituciones multilaterales.....

Hay un aumento en el uso del concepto de identidad en el campo de las relaciones internacionales, especialmente durante los últimos veinte años, gracias al advenimiento de las teorías críticas y constructivistas (ASHIZAWA, 2008). Inicialmente, la atención se había centrado en la construcción del proceso de identidad nacional y su relación con el desarrollo de las políticas públicas (BLOOM, 2003). Más tarde, académicos se centraron en las interacciones entre las identidades nacionales de los países y las organizaciones internacionales (EYRE; SUCHMAN, 1996). Los especialistas han prestado atención a las interacciones entre las identidades de los estados y sus formas de cooperar o competir a nivel in-

ternacional (GARTZKE; GLEDITSCH, 2006), sin embargo, todavía hay pocos estudios que abordan el proceso de producción de identidad de las nuevas organizaciones internacionales. En este contexto, este estudio articula dos enfoques aplicados para las relaciones internacionales basados en la teoría de identidad social de Tajfel & Turner (1979): 1) producir una identidad similar para ajustarse a las instituciones existentes, basado en una actitud diligente y cumpliendo con las normas establecidas del juego y 2) producir un nuevo estatus que refleje la política exterior de la nación promotora, basado en la búsqueda de nichos distintivos que permitan impulsar normas alternativas.

El primer enfoque posiciona la producción de identidad como un factor prominente para buscar el reconocimiento del sistema establecido. Esta perspectiva posiciona el concepto de identidad como un elemento funcional en el proceso de generación de estatus en el esquema global. En este sentido, la construcción de la identidad equivale a la validación de otros actores. Esta perspectiva está relacionada con uno de los argumentos de este artículo, donde la apertura de un nuevo banco internacional está vinculada al desarrollo de una identidad que permite a otros bancos y países reconocer a esta nueva institución. Lo anterior, funciona como un primer paso en el proceso de legitimación internacional, donde el grupo da un sentido de identidad social, un sentido de pertenencia al mundo (TAJFEL & TURNER, 1979). En el caso de AIIB, visualiza su identidad como una organización que se adapta a los estándares de otros bancos multilaterales, mientras que al mismo tiempo reorienta ciertos procedimientos específicos a sus propios objetivos.

El segundo enfoque se centra en cómo la identidad de una nueva organización internacional incorpora el carácter del estado precursor y su marco de acción en la política exterior. En esta línea, la identidad y el reconocimiento operan como factores que modelan el comportamiento de las nuevas potencias emergentes que enfrentan el dilema entre adaptarse a las instituciones internacionales compitiendo bajo las lógicas de una rivalidad geopolítica o promover modelos alternativos que ayuden a cumplir sus propios intereses nacionales, pero sin generar un entorno puramente competitivo. En este punto, Tajfel & Turner (1979) plantean que los individuos pueden optar por una estrategia de carácter creativo, donde se incluyen las normas estructurales del sistema, pero abarcando nichos que permitan cambiar algunas referencias del grupo.

Para el caso de AIIB, Beijín ha optado por mantener una organización similar a la del grupo de bancos líderes en créditos para los países en desarrollo. No obstante, ha puesto el foco en especializarse en el nicho de proyectos de infraestructura y conectividad, exhibiendo algunas modificaciones operacionales que le permiten obtener influencia como un actor válido en la materia.

En esta configuración, promover instituciones alternativas como el AIIB, no responden acciones predeterminadas, sino que son el resultado de negociaciones entre actores nacionales e internacionales (MILNER; KEOHANE, 1996). En este punto, se debe enfatizar que cada decisión de preferencias responde a una evaluación de dos niveles, en la que los intereses nacionales e internacionales representan dos la-

dos del mismo proceso de negociación que están conectados entre sí (PUTNAM, 1998). Este caso muestra cómo la postura de China hacia los bancos multilaterales se ha desarrollado, desde una perspectiva inicial de búsqueda de mayor protagonismo en las instituciones existentes, hasta la promoción de normas y reglas alternativas a través de nuevas instituciones financieras para los países en desarrollo. En esta producción, el nuevo banco busca su propio estatus, aprovechando la experiencia de las instituciones existentes y reorientando ciertas políticas y metodologías.

Uniéndose a las filas mediante el cumplimiento de estándares

Hace cuatro décadas, China llamó la atención del mundo, como un estado comunista que renunció al socialismo ortodoxo y comenzó una nueva etapa de reformas orientadas hacia la apertura del mercado. Ahora, China está de nuevo en la lupa internacional, pero esta vez como una nación que está ad portas de convertirse en el nuevo líder del desarrollo económico asiático. En este esfuerzo, el AIIB es uno de los vehículos centrales de las políticas exteriores del gigante asiático. Esta nueva institución se presenta como un contrapeso a las instituciones de Bretton Woods, ofreciendo una nueva opción a los países en desarrollo para financiar sus proyectos de infraestructura. En este contexto, las autoridades de Beijing han desarrollado nuevas iniciativas multilaterales en las que buscan no solo compartir el riesgo-beneficio de las operaciones bancarias, sino también el conocimiento, incorporando estándares internacionales como parte de la estructura de estas nuevas instituciones. Esto queda claro al comparar las características principales de AIIB con los bancos multilaterales existentes, donde se puede observar similitudes estructurales y diferencias operacionales. A continuación, se procede a abordar estos elementos:

Tabla 1 - Comparación entre los bancos regionales y AIIB

Factores Claves	AIIB	ADB	IDB	AfDB	EBRD
Objetivo principal	Desarrollo de Infraestructura	Reducción de la pobreza & Desarrollo Económico	Reducción de la pobreza & Desarrollo Económico	Reducción de la pobreza & Desarrollo Económico sustentable	Desarrollo Económico sustentable
Países Miembros	64	67	48	64	80
Capital suscrito (USD)	100 Billion	163 Billion	144 Billion	80 Billion	40 Billion
Estructura de gobierno	a) Consejo de Gobernadores, b) Junta de Directiva, c) Administración				
Evaluación de proyectos	a) Objetivos, b) impactos, c) políticas, d) fuente de financiamiento alternativo				
Ventanilla de financiamiento	Sin Ventanilla concesional	Ventanilla concesional	Ventanilla concesional	Ventanilla concesional	Ventanilla concesional
5 mayores accionistas	China, India, Rusia, Alemania, Sur Corea	Japón, EE. UU., China, India, Australia	EE. UU., Argentina, Brasil, México, Japón	EE. UU., Nigeria, Japón, Egipto, África del sur	EE. UU., Francia, Alemania, Italia, Japón
Derecho a voto regional	75%	65.1%	50%	59.5%	13.8%
Junta de directores	Sin residencia	Con residencia	Con residencia	Con residencia	Con residencia
Ratio capital desembolsado	20%	5%	3.7%	4.9%	20.9%

Nota: Compilación del autor en base a información de los sitios web oficiales.

La estructura organizativa y de financiamiento de AIIB muestra similitud con los bancos multilaterales existentes.

En síntesis, el banco se divide en tres grandes **áreas**: Consejo de Gobernadores, Junta de Directores y el Equipo Administrativo del banco. El Consejo de Gobernadores consiste en las delegaciones de los países miembros. Por otro lado, las decisiones del día a día, como la aprobación de un proyecto de préstamo, son tomadas por la Junta Directiva. La gestión de AIIB está dirigida por el presidente y el vicepresidente. Estos elementos son semejantes a los otros bancos del desarrollo existentes, no obstante, la principal diferencia en términos de estructura organizativa es que el AIIB cuenta con una junta de directores no residentes. Esto se traduce en mayores responsabilidades operativas para la casa matriz y el presidente del banco. Algunos expertos como Tang argumentan que esto podría debilitar el papel de los accionistas (TANG, 2015). Los directores de la junta tienen funciones limitadas y no participan en las decisiones diarias del banco. En este sentido, los artículos de fundación del banco no mencionan el poder de los directores con respecto a la liberación o rechazo de un proyecto específico. Una explicación alternativa de esta política es que las autoridades de AIIB buscan implementar una estructura simple que no genere un exceso burocrático y que pueda acelerar el proceso de toma de decisiones.

En términos generales, el banco se financia con capital de los países miembros. AIIB emite bonos en los mercados internacionales, con el fin de recaudar nuevos fondos que luego se utilizan para préstamos a países emergentes. El único matiz es que AIIB no ofrece préstamos en base a financiamiento concesional. Esto se debe principalmente a que la misión de AIIB se enfoca solamente en proyectos de infraestructura regional, mientras que los objetivos de los otros bancos son la erradicación de la pobreza y el desarrollo social. En este sentido, AIIB no planea operar en condiciones concesionarias a corto plazo, puestas que las tasas se aplican para estos casos son a proyectos sociales con un impacto de largo plazo.

AIIB cuenta con porcentajes de mayoría requeridos similares a los estándares de MDB

En el caso de AIIB, las decisiones vinculantes requieren al menos una mayoría del 75%, mismo porcentaje requerido en el ADB y en el Inter-American Development Bank (IDB). Sin embargo, se ha observado que la manera de lograr mayorías es diferente en AIIB. A pesar de la amplia participación internacional en el proceso de conformación del banco, el capital de suscripción y la participación en la votación corresponde principalmente a los países asiáticos. El 75% de la suscripción de capital corresponde a países asiáticos, con una fuerte participación de China (29.8% del capital total suscrito). La misma situación se aplica a la participación con derecho a voto, donde los países de la región asiática representan el 73.2% del total de votos, y dentro de eso China tiene la mayor participación con el 26.1% (ver tabla 2).

La participación asiática se vuelve altamente significativa cuando se considera que el 75% de los votos son necesarios para obtener la ma-

yoría. En esta configuración, la asignación del poder de voto muestra un enfoque regionalista, donde el mayor porcentaje de votos es para China, seguido por India con un 7,5% (véase el cuadro 2). Cabe señalar que la representación de China es casi igual a la suma del poder de voto de todos los países no regionales (26.7%). Este punto tiene una alta incidencia en la búsqueda de mayorías para decisiones estratégicas, porque el porcentaje requerido para alcanzar mayorías es igual al porcentaje de acciones con derecho a voto de los países regionales. En otros bancos multilaterales, la búsqueda de las mayorías depende principalmente de la creación de consenso con accionistas no regionales (KAWAI, 2015).

Tabla 2 - Acciones de suscripciones de capital y poderes de voto (57 miembros fundadores)

	Capital Subscrito (\$ Billones)	Capital (%)	Poder de voto (%)
Regional	75	75	73.2
China	29.8	30.3	26.1
India	8.4	8.5	7.5
Rusia	6.5	6.7	5.9
Corea del sur	3.7	3.8	3.5
Australia	3.7	3.8	3.5
Indonesia	3.4	3.4	3.2
Turquía	2.6	2.7	2.5
Arabia Saudita	2.5	2.6	2.5
Irán	1.6	1.6	1.6
Tailandia	1.4	1.5	1.5
Otros	11.4	10.1	15.5
No-regionales	25	25	26.7
Alemania	4.5	4.6	4.2
Francia	3.4	3.4	3.2
Brasil	3.2	3.2	3
Reino Unido	3.1	3.1	2.9
Italia	2.6	2.6	2.5
España	1.8	1.8	1.8
Holanda	1	1.1	1.2
Polonia	0.8	0.9	1
Suiza	0.7	0.8	0.9
Suecia	0.6	0.7	0.8
Otros	3.3	2.8	5.2

Fuente: Artículo del acuerdo AIIB (2015), GDP data IMF (2015), Center for Global Development (2015).

Características chinas

Experiencia de los bancos estatales del desarrollo chino

La República Popular de China (PRC) ha sido uno de los países del mundo que cambia **más rápidamente**. China ha experimentado importantes transformaciones políticas como: la búsqueda de la unidad después de la Guerra Civil; reformas sociales y agrarias; Revolución Cultural; la llegada del capitalismo a través del socialismo de mercado y la transfor-

mación de China de un país pobre hacia una potencia mundial. Muchos de estos cambios fueron radicales, en particular considerando que se han seguido en poco tiempo (menos de 70 años) y que se han realizado bajo el mismo régimen político. En tal situación, es difícil clasificar la evolución de la política china en una teoría política clásica. Esta misma dificultad se aplica a la interpretación de su modelo económico y las **lógicas detrás de sus relaciones internacionales**.

El ascenso de China en la esfera internacional no solo puede entenderse desde una perspectiva económica, también se debe prestar atención a la actitud política del país internacionalmente y los mecanismos de vinculación utilizados. En este sentido, AIIB representa la búsqueda de aumentar la influencia global de China en la política internacional (*zong he guo li*). El gobierno liderado por el partido comunista de China ha perseguido el poder con estrategias que no necesariamente se ajustan a la definición perfecta del socialismo, capitalismo u otros ismos, por lo cual se identifica como las políticas internacionales con características chinas (FOOT, 2006).

En el caso del AIIB, es importante contextualizar que la participación de China en proyectos de financiamiento de infraestructura y consultoría a nivel internacional no es nada nuevo. Durante la última década, el gobierno de la República Popular China ha permitido que los bancos nacionales otorguen préstamos a las empresas chinas, teniendo acceso al uso del capital público a precios competitivos. En 2002, en el 16° Congreso Nacional del Partido, Jiang Zemin alentó a las “empresas competitivas” a invertir en el exterior y “volverse global” (*zou chu qu*). Esta política se centró inicialmente en las adquisiciones estratégicas de activos de recursos naturales por parte de las empresas estatales como: CNPC, Sinopec y Chinalco, pero luego extendió su alcance al alentar a las empresas de **múltiples** sectores a invertir en el exterior. Los ejemplos incluyen la adquisición de la división de computadoras personales de IBM por Lenovo y la de Volvo por Geely Automobile. En esta estrategia, los bancos estatales chinos han desempeñado un papel activo en la autorización de préstamos con tasas de interés flexibles.

En términos operacionales, el sistema bancario chino incluye cuatro grandes bancos comerciales estatales, tres bancos del desarrollo (CDB, Banco ExIm y Banco de Desarrollo Agrícola de China) y un gran número de bancos comerciales más pequeños, cooperativas de crédito e instituciones financieras (ZHUANG; WHEALE, 2009, p. 112). No obstante, en relación con la financiación de proyectos de infraestructura en el exterior, los préstamos operan principalmente a través de dos instituciones estatales: China Development Bank (CDB) y China ExIm Bank (Chexim). Ambos bancos son financiados por emisiones de bonos en moneda china (*Renminbi*) y otros instrumentos financieros, comprados por bancos locales con la misma calificación crediticia que los bonos del gobierno chino (JIAJUN; CAREY, 2015). En escala y capacidades, CDB y China ExIm Bank se posicionan en el mismo nivel que los bancos multilaterales de desarrollo. Los bancos chinos de desarrollo utilizan tres enfoques de préstamos para estimular las inversiones en recursos naturales y proyectos de infraestructura: 1) ofrecer **líneas de crédito a gobiernos extranje-**

ros y compañías de energía con préstamos garantizados con ingresos de ventas, generalmente a precios de mercado; 2) invertir en empresas chinas para la adquisición de recursos naturales a través de fondos de capital privado; y 3) apoyar a las empresas estatales chinas proporcionando financiamiento para las expansiones en el extranjero.

El conocimiento generado por los bancos chinos ha sido un importante apoyo para las nuevas instituciones multilaterales que lidera el gigante asiático a nivel internacional. Esto se refleja en el hecho de que la gran parte de la inversión directa de China en el extranjero (IED) de carácter no extractivo, se concentra en proyectos de infraestructura, transmisión energética y conectividad. Los últimos 15 años CDB ha proporcionado más de \$ 120 mil millones en líneas de crédito a las compañías chinas de telecomunicaciones, energía renovables y financiando programas de infraestructura (SANDERSON; FORSYTHE, 2012). Estas inversiones no solo han permitido al gigante asiático fortalecer su influencia a nivel internacional, sino que, en paralelo, posicionarse como una nación con alta capacidad de gestión de proyectos de infraestructura.

En este sentido, los bancos del desarrollo han adoptado una visión pragmática para los proyectos de infraestructura, dando prioridad a las iniciativas que representan un incentivo para el beneficio mutuo del país emisor y receptor (estrategia ganar-ganar). Con respecto a esto, los bancos han enfatizado el financiamiento de proyectos que son consistentes con la iniciativa de “La franja y la Ruta (Belt and Road Initiative en inglés). Esta estrategia se concentra en fortalecer las relaciones interregionales y mejorar la conectividad física internacional. En la actualidad, China está involucrada en varios megaproyectos vinculados a esta iniciativa: el Canal de Nicaragua, el Proyecto de Agua del Norte del Sur de China y el Proyecto de la Cuenca del Río Mekong, entre otras. Estos proyectos abarcan una serie de obras tales como sistemas de transporte transnacionales, corredores bioceánicos, zonas económicas especiales y proyectos de conectividad digital.

Principio de no interferencia

Otra característica de los bancos del desarrollo chinos es la utilización del principio de no interferencia en las políticas internas de cada país. A pesar de que al gigante asiático le ha sido cada vez más complejo ser consistente con este principio, debido a su mayor compromiso con los organismos internacionales y su nuevo rol como líder responsable, esta actitud se ha mantenido desde el ascenso al poder del partido en el año 1949 (PAN; DU, 2015). A través de su visión de una sociedad armoniosa, las autoridades chinas se han impuesto recalcar la importancia de la no interferencia como principio rector en sus cooperaciones internacionales (ZHENG, 2016). Esto se ha visto reflejado sistemáticamente en los libros blancos de las políticas exteriores de Beijing, donde resaltan el mantenimiento del principio de desarrollo pacífico de China, basado en el respeto a que los países elijan independientemente su propio sistema económico-social y el camino al desarrollo (Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 2016). Este punto no es menor, puesto que las autorida-

des chinas han tratado de evitar lo que les sucedió a los bancos liderados por Estados Unidos (Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) cuando fueron relacionados directamente con el consenso de Washington y el paquete de reformas estándar para los países en desarrollo que requiriesen los servicios de estas instituciones.

Pólizas de salvaguardas estatales

Finalmente, en relación con el nivel de salvaguardas, internamente los bancos del desarrollo chino utilizan su propia política llamada de “póliza de salvaguardas” de carácter estatal donde establecen las condiciones para las inversiones en el extranjero en nombre del gobierno chino. En términos generales, el nivel de requisitos es similar al de los bancos multilaterales existentes, excepto que prestan más atención al cumplimiento de las regulaciones ambientales del país receptor que a las regulaciones ambientales internacionales (ver la tabla 3). Por otro lado, los bancos chinos no tienen una política de reclamos y un monitoreo independiente, lo que hace difícil para los agentes externos hacer un seguimiento cuando se rompen las normas internacionales. Sin embargo, en la evaluación después de la realización de los proyectos, los bancos chinos tienen políticas de salvaguardas más estrictas que sus pares internacionales, centrándose en el seguimiento de largo plazo de los impactos.

En esta configuración, las autoridades chinas han establecido directrices complementarias, con el fin de proporcionar incentivos para el cumplimiento de las regulaciones ambientales y sociales. De esta manera, los agentes que actúan en paralelo con el banco han desarrollado nuevas salvaguardas por medio de directrices, como por ejemplo las creadas por la Comisión Reguladora Bancaria de China (directrices de crédito verde) y por el Ministerio de Comercio (directrices para la protección del medio ambiente en el extranjero).

En términos empíricos, estudios como el trabajo de Ray (2015) sobre proyectos financiados por bancos estatales chinos en América Latina muestran resultados mixtos: por un lado, varias compañías chinas han superado los estándares locales y han tenido un desempeño similar a los estándares internacionales, pero, por otro lado, hay proyectos cuya situación con respecto al cumplimiento de estándares son menos evidentes.

Tabla 3 - Regulaciones de bancos chinos y bancos multilaterales

Indicadores	Estándar Bretton Wood	CDB	ExIm Bank
Evaluación Impacto ambiental ex-ante	X	X	X
Revisión de las evaluaciones de impacto ambiental	X	X	X
Cumplimiento de la normativa ambiental del país anfitrión.	X	X	X
Cumplimiento de la normativa ambiental internacional.	X		
Consultas públicas con potenciales comunidades afectadas.	X		X
Mecanismo de reclamo	X		
Monitoreo y revisión independiente	X		
Evaluaciones de Impacto ambiental ex-post		X	X

Fuente: CBRC (2012), Ray et al (2015).

Encontrando el camino del medio.....

El debate sobre la identidad de AIIB se centra en si este banco es el resultado de la cooperación financiera internacional o una herramienta china para promover sus intereses. Este último argumento se considera una explicación detrás de la negativa de Estados Unidos y Japón a unirse a esta nueva institución.

Estados Unidos, ha sido pionero en el desarrollo de instituciones financieras internacionales, a su vez, Japón, ha monopolizado el mercado financiero asiático, a través de su contribución con el Banco Asiático de Desarrollo y su influencia resultante del mismo. En este sentido, surge la interrogante ¿Es cuestionable la identidad del AIIB porque China, a través de este banco, ocupa territorio que antes era exclusivo de Estados Unidos o Japón? La respuesta es claramente no.

Quince de los veintiún proyectos aprobados por AIIB, a partir de abril del 2017, se cofinancian con el WB y ADB, entre otros prestadores (ver tabla 4). Del mismo modo, se puede observar que el AIIB ha decidido utilizar en la gran parte de los proyectos cofinanciados las mismas políticas de salvaguardia ambiental y social que el WB y el ADB. Quince de veintiún proyectos aprobados siguen las normas ambientales y laborales establecidas por el WB o ADB (ver tabla 4).

Las críticas hacia el AIIB no están surgiendo debido a su penetración en el mercado que antes era un negocio de préstamos “Norte a Sur” liderado por países desarrollados, sino se deben a la fuerza política económica detrás de este nuevo banco: China.

Las presiones internacionales que intentan contener la expansión económica de China internacionalmente inciden en el posicionamiento de la identidad del AIIB debido a la afiliación inseparable del país. Estados Unidos y Japón, entre otras potencias han tensionado el estatus de economía de no mercado de China en la OMC para restringir sus exportaciones a través de derechos antidumping (RUI PAN, 2015). Del mismo modo, se han planteado reiteradas preocupaciones medioambientales por las inversiones financiadas por los bancos de desarrollo chinos (GALLAGHER, 2013). Dichas restricciones y críticas apuntan a limitar el alcance económico global de la China basado en el crecimiento. Si bien, un país puede ser objeto de una política internacional de este tipo, un banco internacional que pretende fortalecer la inversión en proyectos de infraestructuras de los países asiáticos en desarrollo no debe convertirse en el objetivo de tales maniobras.

En tal configuración, China más allá de albergar la sede y ser el principal contribuyente de los fondos de esta nueva institución, busca coparticipar en las decisiones de los nuevos proyectos de infraestructura regional, compartiendo los potenciales riesgos y beneficios con otros países e instituciones. Los primeros proyectos aprobados reflejan esta actitud, ubicando al banco al medio del camino, siguiendo las lógicas de los bancos existentes, pero incorporando algunas características chinas que resaltan su carácter pragmático.

Tabla 4 - Orientación de los primeros proyectos aprobados por AIIB (2016-2017)

Proyecto	País	Sector	Orientación crediticia	Orientación salvaguardas
1) Andhra Pradesh	India	Energía	cofinanciado con Banco Mundial (WB)	Salvaguardas ambientales y sociales del WB (ESSP, siglas en inglés)
2) Natural Gas Infrastructure & Efficiency Improvement	Bangladesh	Energía	cofinanciado con Banco Asiático de desarrollo (ADB)	Salvaguardas del ADB (SPS, siglas en inglés)
3) Dam Operational Improvement and Safety II	Indonesia	Multi-sector	cofinanciado con BM	Salvaguardas WB (ESSP)
4) Regional Infrastructure Development Fund	Indonesia	Multi-sector	cofinanciado con BM	Salvaguardas WB (ESSP)
5) Trans Anatolian Natural Gas Pipeline	Azerbaijan	Energía	cofinanciado con BM	Salvaguardas WB (ESSP)
6) Sultanate of Oman	Oman	Transporte	Financiado por AIIB	Salvaguardas ambientales y sociales del AIIB (ESP, siglas en inglés)
7) Sultanate of Oman Railway System	Oman	Transporte	Financiado por AIIB	Salvaguardas AIIB (ESP)
8) Tarbela 5 Hydropower Extension	Paquistán	Energía	cofinanciado con BM	Salvaguardas WB (ESSP)
9) Myingyan 225 MW Power Plant	Myanmar	Energía	cofinanciado con BAD	Salvaguardas AIIB (ESP)
10) National Slum Upgrading	Indonesia	Multi-sector	cofinanciado con BM	Salvaguardas WB (ESSP)
11) Distribution System Upgrade & Expansion	Bangladesh	Energía	Financiado por AIIB	Salvaguardas AIIB (ESP)
12) National Motorway M-4	Paquistán	Transporte	cofinanciado con BAD	Salvaguardas ADB (SPS)
13) Nurek Hydropower Rehabilitation Project	Tajikistan	Energía	cofinanciado con BM	Salvaguardas WB (ESSP)
14) Gujarat Rural Roads (MMGSY) Project	India	Transporte	Financiado por AIIB	Salvaguardas AIIB (ESP)
15) Batumi Bypass Road Project	Georgia	Transporte	cofinanciado con BAD	Salvaguardas ADB (SPS)
16) Transmission System Strengthening Project	India	Energía	cofinanciado con BAD	Salvaguardas ADB (SPS)
17) Metro Manila Flood Management Project	Filipinas	Tratamiento Agua	cofinanciado con BM	Salvaguarda WB (ESSP)
18) Bangalore Metro Rail Project	India	Transporte	cofinanciado con Banco Europeo de inversión (EIB)	Principios & Estándares ambientales EIB
19) Oman Broadband Infrastructure Project	Omán	Telecomunicaciones	Financiado por AIIB	Salvaguardas AIIB (ESP)
20) Beijing Air Quality Improvement & Coal Replacement Project	China	Energía	Financiado por AIIB	Salvaguardas AIIB (ESP)
21) Dushanbe-Uzbekistan Border Road Improvement	Tajikistan	Transporte	cofinanciado con Banco Europeo para la reconstrucción & desarrollo (EBRD)	Salvaguardas ambientales y sociales EBRD

Nota: Compilación del autor basada en documentos oficiales publicados por el banco.

Conclusión

China ha posicionado a AIIB como una de sus prioridades en la nueva forma de liderazgo internacional que ha ido asumiendo durante los últimos años. Esta nueva institución se presenta como un contrapeso político de las instituciones de Bretton Woods, ofreciendo una nueva opción a los países en desarrollo para la financiación de sus proyectos de infraestructura. AIIB, junto con la Franja y la Ruta, son las iniciativas de *softpower* que más repercusión han tenido en la comunidad internacional. En esta configuración, China se ha proyectado como un país que busca aunar fuerzas en vías de una mayor interconectividad y apertura global, y así hacer frente a los nuevos vientos proteccionistas que comienzan a tomar fuerzas en las potencias occidentales.

Para muchos analistas, el buen funcionamiento de este nuevo banco garantiza al gigante asiático, una mayor influencia regional y un mayor poder en la gobernanza global. En este contexto, la construcción de

la identidad y estatus de este banco desempeña un papel funcional en su proceso de reconocimiento a nivel internacional. En términos estructurales, tal como se discute en el marco teórico con la adaptación de la teoría de identidad social y en el apartado “*uniéndose a las filas mediante el cumplimiento de estándares*”, AIIB ha tomado medidas significativas para adaptarse a los estándares de los bancos predecesores. Esto le permite reducir la incertidumbre en cuanto al funcionamiento general de la nueva institución y generar una validación inicial de los otros actores. No obstante, como se observa en el apartado “*características chinas*”, el nuevo banco asiático intenta promover sus propias innovaciones especializándose solamente en proyectos de infraestructura y optando por instaurar nuevos mecanismos operacionales como son la concentración regional del poder de voto, los préstamos no concesionales, los directores no residentes y la incorporación del conocimiento práctico de los bancos de desarrollo chinos. Esto le permite posicionarse en un nicho específico evitando estimular un ambiente de hiper competencia. Finalmente, como se observa durante los primeros tres años de funcionamiento, AIIB ha “encontrado el camino del medio”, eligiendo préstamos moderados y prácticas socio ambientales estandarizadas. Esto le ha permitido obtener una alta calificación crediticia y reconocimiento, pero, al mismo tiempo, ha seguido insistiendo con crear un banco ágil, evitando un exceso de burocracia como parte de la nueva identidad del banco de cooperación sur-sur.

Referencias

- ASHIZAWA, K. When Identity Matters: State Identity, Regional Institution-Building, and Japanese Foreign Policy. *International Studies Review* v.10, p. 571-598. 2008.
- ___ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB). Infrastructure for a Seamless Asia. Tokyo: **Asian Development Bank Report**. 2009. Disponible en: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/159348/adbi-infrastructure-seamless-asia.pdf> Visitado 12 Diciembre 2017.
- BERGSTEN, F. Interdependence and the reform of international institutions. *International organization* v.30, n.2, p. 361-372. 1976.
- BLOOM, W. *Personal Identity, National Identity and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press. 1993
- CAI, Z. & PETER W. Managing Efficient Capital Allocation with Emphasis on the Chinese Experience. *Journal of Business Ethics*, v.87, n.1, p. 111-135. 2009.
- CHIN, G. & HELLEINER, E. China as a creditor: a rising financial power? *Journal of International affairs*, v. 62, n.1, p.87-102. 2008.
- CHINA BANKING REGULATORY COMMISSION (CBRC). **China banking regulatory commission annual report**. 2012. Disponible en: <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/files/2013/4CF-24B3E79704CEA85D330A7CC18CD7D.pdf> Visitado 12 enero 2018.
- EYRE D. & SUCHMAN, M. Status, Norms and the Proliferation of Conventional Weapons: An Institutional Theory Approach. In *the Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press. 1996.
- FOOT, R. Chinese Strategies in a US-Hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging. *International Affairs*, v.82, n.1, p.77-94. 2006.
- FROST, E. *Rival regionalisms and regional order. A slow crisis of legitimacy*. **The national Bureau of Asian Research** report n. 48, p. 1-30. 2014. http://www.nbr.org/publications/specialreport/pdf/sr48_regional_architecture_december2014.pdf Visitado 11 diciembre 2017.
- GALLAGHER, K. *Profiting from Precaution: How China's Policy Banks Can Enhance Social and Environmental Standards*. Chicago: Paulson Institute. 2013.

- GARTZKE, E. & GLEDITSCH, K. Identity and Conflict: Ties That Bind and Differences That Divide. *European Journal of International Relations* v.12, n.1, p.53–87. 2006.
- GRANSOW, B. & PRICE, S. Social Risk Management at AIIB - Chinese or International Characteristics? *Journal of Chinese Political Science*, July, p. 1-23. 2018.
- GRIFFITH-JONES, S. A BRICS development Bank: a dream coming true? **United Nations Conference on trade and development Discussion Paper** 21: 1-28. 2014. Disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/osgdp20141_en.pdf Visitado 12 enero 2018.
- GU, B. Chinese Multilateralism in the AIIB. *Journal of International Economic Law*, v.20, p. 137-158. 2017.
- HAGGARD, S. & SIMMONS, B. Theories of international regimes. *International Organization*, v.41, n.3, p. 491- 517. 1987.
- HANLON, R. Thinking about the Asian Infrastructure Investment Bank: Can a China-Led Development Bank Improve Sustainability in Asia? *Asia & the Pacific Policy Studies*, v.4, n.3, p.541-554. 2017.
- HOOIJMAAIJERS, B. The Asian Infrastructure Investment Bank: another wakeup call for the EU? *Global Affairs*, v.1, n.3, p. 325-334. 2015.
- HUMPHREY, C. Developmental revolution or Bretton Woods revisited? The prospect of the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank. **Shaping policy for development, working paper** 418: 1-42. 2015. Disponible en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9615.pdf> Visitado 15 Noviembre 2017.
- IKENBERRY, J. & LIM, D. China's emerging institutional statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the prospects for counter-hegemony. **Brookings (April)**. 2017. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/04/chinas-emerging-institutional-statecraft.pdf> Visitado 18 Noviembre 2017.
- JIAJUN, X. & CAREY, R. China's international development finance Past, present, and future. **The World Institute for Development Economics Research Working paper** 130. 2015. Disponible en: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP2015-130-.pdf> Visitado 15 Febrero 2018.
- KAWAI, M. Asian Infrastructure Investment Bank in the Evolving International Financial Order, In *Asian Infrastructure Investment Bank: China as Responsible Stakeholder?* Washington DC: Sasakawa Peace Foundation USA. 2015. Disponible en: https://spfusa.org/wp-content/uploads/2015/07/AIIB-Report_4web.pdf Visitado 12 Diciembre 2017.
- KEOHANE, R. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the world political economy*. Princeton: University press (1st ed.). 1984.
- LAFORGIA, R. Listening to China's multilateral voice for the first time: analysing the Asian infrastructure investment bank for soft power opportunities and risks in the narrative of 'lean, clean and green' *Journal of Contemporary China* v. 26, n.107, p. 633-649. 2017.
- MEARSHEIMER, J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company. 2001.
- MILNER, H. & KEOHANE, R. *Internationalization and domestic politics: an introduction*. In Milner, Helen & Keohane, Robert (eds.). *Internationalization and domestic politics*. United Kingdom: Cambridge University Press. 1996.
- __MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHINA. Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe. 2016. Disponible en: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/t1418256.shtml> visitado en 13 mayo 2018
- MORGENTHAU, H J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: McGraw-Hill Education(7ed). [1948] 2005.
- NYE, J. & KEOHANE, R. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. New York: Little, Brown and Company. 1989.
- PAN, Z. & DU, P. The Logic of Contingency in China's Insistence on the Non-interference Principle, *Fudan Journal Humanities and Social Sciences*, v. 8, p. 597-615. 2015.
- PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* v.42, p. 427-460. 1998.
- RAY et al. China in Latin-American: lesson for south-south Cooperation and sustainable development. **Boston: Global economic governance initiative report**. 2015. Disponible en: <https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2014/12/Working-Group-Final-Report.pdf> Visitado 15 Mayo 2018.

REN, X. China as an institution-builder: the case of the AIIB. *The Pacific Review*, v.29, n.3, p. 435-442. 2016.

SANDERSON, H. & FORSYTHE, M. *China's Superbank: Debt, Oil and Influence - How China Development Bank is Rewriting the Rules of Finance*. New York: Bloomberg Press. 2012.

SHAHAR, H. & LEE, J. China challenges global governance? Chinese international development finance and the AIIB, *International Affairs*, v. 94, n.3, p. 573-593. 2018.

TAJFEL, H. & TURNER, J. Social comparison and group interest in ingroup favoritism. *European Journal of Social Psychology*, v. 9, 2, p. 187-204. 1979.

TANG, S. *The Politics of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. 2015.

YOUNG, O. International Regimes: Toward a New Theory of Institutions. *World Politics* v. 39, p. 104-122. 1986.

ZHENG, C. China debates the Non-interference principle. *The Chinese Journal of International Politics* v. 9, n.3, p.349-374. 2016.

ZHUANG, C. & WHEALE, P. Managing Efficient Capital Allocation with Emphasis on the Chinese Experience. *Journal of Business Ethics* v. 87, n.1, p. 111-135. 2009.

Resenha: Imperialismo, Estado e Relações Internacionais



Marcelo Pereira Fernandes¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n3.p121

Recebido em: 16 de setembro de 2018

Aprovado em: 25 de setembro de 2018

1. Doutor em Economia, professor Associado I e vice coordenador do curso de Ciências Econômicas da UFRRJ. Rio de Janeiro, Brasil. ORCID: 0000-0003-4550-8564. 

Após o colapso do socialismo real no Leste europeu e o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) no começo dos anos 1990, quando se difundiu as maravilhas da “globalização”, a questão do imperialismo parecia relegada a uma excentricidade do século XIX. Mesmo autores dentro do campo marxista passaram a imaginar um mundo sem fronteiras em que os Estados teriam papel irrisório. Nesse suposto cenário, o próprio conceito de imperialismo tornara-se obsoleto. Esse não é o caso do professor Luiz Felipe Osório que assina o livro *Imperialismo, Estado e Relações Internacionais* no qual mantém o imperialismo como reflexão política indispensável em um momento em que se acirram as contradições do capitalismo.

Levando em conta a necessidade imperiosa do debate do marxismo nas Relações Internacionais, o autor lembra que “o marxismo revela-se a ciência apta a decifrar os enigmas esfíngicos das relações internacionais. O marxismo é a ciência internacionalista por essência, aquela capaz de captar a plenitude do capitalismo, modo de produção que só se completa no âmbito internacional”. (p.23). Isso não é por acaso. Marx não usou o termo imperialismo, porém está evidente que em seus estudos sobre o modo de produção capitalista a tendência irrefreável à expansão é algo inerente ao sistema.

O livro é composto de três capítulos, além da introdução e considerações conclusivas. O objetivo é abarcar três debates que o autor julga contemplar a discussão do imperialismo e as relações internacionais desde o seu surgimento até os dias atuais.

No primeiro capítulo, Osório faz uma revisão dos estudos pioneiros sobre o imperialismo formulados entre os anos 1905-1925 (Hobson, Hilferding, Bukharin, Luxemburgo e Lenin). Seguindo a ordem cronológica, faz-se uma breve análise sobre cada um dos autores. Os estudos desse período seriam majoritariamente de natureza economicista. Ou seja, a base material seria a força determinante das relações sociais e políticas. E, no geral, as abordagens estariam muito próximas. O que afastaria esses autores seriam as divergências sobre as caracterizações e conclusões políticas derivadas do desenvolvimento do capitalismo. Nesse cenário, evidencia-se o debate entre Lenin e Kautsky, pois, além do mesmo contexto histórico, a essência das ideias seria a mesma, isto é, a visão economicista.

No capítulo 2 intitulado “O Debate Fordista”, Osório irá analisar o novo ciclo do capitalismo inaugurado após a II Guerra até a crise dos anos 1970, ou seja, o período de menor instabilidade que o capitalismo vivenciou. É o momento em que o rápido crescimento econômico e a composição política em torno da social-democracia jogou papel importante na contenção das ideias socialistas oriundas da Revolução Russa. Era parte da estratégia dos Estados Unidos (EUA) o apoio às elites nacionais da Europa Ocidental a fim de evitar processos revolucionários na região.

Passando para o contexto teórico do período fordista, Osório destaca autores que passaram a defender a ideia de superação do imperialismo. Entre eles estariam John Strachey e Barrat Brown. Outros autores que entenderam que o mais correto seria repensar o imperialismo sob a nova realidade concreta que se instalou. Harry Magdoff, por exemplo, distinguiria o velho e o novo imperialismo. No novo imperialismo Magdoff destacaria o papel dos EUA na qualidade de organizadores do sistema, numa forma de superimperialismo dado o alcance do seu poderio bélico e tecnológico. Numa visão contrária, Michael Kidron e Ernest Mandel compreenderiam que os Estados não seriam capazes de comandar o cenário internacional. Mandel identificaria já em 1970 no livro *Europe versus America? Contradictions of Imperialism* o declínio relativo dos EUA e a instabilidade gerada por esse processo.

Ainda no debate fordista, a associação entre centro e periferia ganharia destaque. Questões como dependência, subconsumismo, estagnacionismo, subdesenvolvimento apontavam para a relação de exploração da periferia pelo centro, e se entrelaçariam nas teorias do capital monopolista, da dependência, do sistema-mundo e das trocas desiguais.

No capítulo 3, Osório analisa o que ele nomeia de “O debate pós-fordista” iniciado em meados dos 1970, passando por sua consolidação na última década do século XX até os dias atuais. Os estudos que abarcariam esse período incluem as teorias do Estado da vertente do marxismo ocidental e as teorias que ficariam conhecidas como novo marxismo. Nesse sentido, apareceriam ao lado das noções economicistas existentes do imperialismo, as noções politicistas.

Esse seria um período marcado pela restauração liberal conservadora liderada pelos EUA, construindo um novo sistema financeiro internacional alicerçado no padrão monetário dólar-flexível. Isso conferiu vantagem exorbitante sobre os seus competidores na esfera financeira. No campo militar, em que os EUA também operam com vantagem considerável, os conflitos passariam a ser usados como forma de consolidar seu poder diante das potências concorrentes.

Segundo Osório, os EUA dispunham dos meios de violência necessários para garantir o padrão de desenvolvimento capitalista atual, representando os interesses da burguesia mesmo nos Estados subordinados. As organizações internacionais teriam função relevante ao impor a vontade dos Estados dominantes pela via do direito. Assim, os novos rumos do sistema internacional imporiam aos autores marxistas a necessidade de resgatar o debate do imperialismo. Pelo menos três vertentes viriam à luz nesse debate: o politicismo, o politicismo parcial e a plena crítica.

No politicismo estariam de um lado Hard e Negri, defendendo a existência de um império acima dos Estados e politicamente dominado pelos capitais, e de outro lado autores como Panich e Gindin e a historiadora Ellen Wood assumindo a centralidade do Estado, e o poder dos EUA como império informal, baseado na noção de hegemonia desenvolvida por Gramsci. Na vertente definida como politicismo parcial insere-se elementos do politicismo com questões econômicas, numa forma intermediária entre o economicismo e o politicismo. Entre os autores que estariam nessa vertente, encontraríamos Nicos Poulantzas, David Harvey, Alex Callinicos. Por último a vertente que Osório identifica como plena crítica ou materialista do imperialismo, e que do meu ponto de vista é a principal contribuição do livro. A plena crítica estaria inserida no movimento do novo marxismo relacionado à teoria do Estado em que não se admite a separação entre política e economia. Apresenta-se distinta do economicismo, do politicismo, como também do politicismo parcial.

A plena crítica nasceria a partir de uma releitura de “O Capital” empreendida nos anos 1960, destacando as categorias da economia política, da forma do capital e das relações de produção capitalistas a fim de entender as estruturas políticas do capitalismo. A questão de fundo desse debate seria a pergunta do jurista soviético Pachukanis sobre o porquê a dominação de classe se apresentaria com um aparato estatal público coercitivo, e não como um aparelho privado da classe dominante.

As categorias como mais-valor, taxa de lucro, valor, salário etc., desenvolvidas em “O Capital”, além do debate econômico seriam fundamentais para entender a estrutura de classes no capitalismo e as formas e concepções desta estrutura. Não se tratariam de conceitos estritamente econômicos ou políticos, mas sim conceitos que permitiriam compreender os conteúdos políticos e econômicos das relações sociais.

Ainda na plena crítica o leitor poderá ter acesso a autores menos conhecidos do público brasileiro, como Christel Neusus, Klaus Busch e Claudia von Braunmuhl. Segundo Osório, esses são autores que ao buscar analisar o mercado mundial na obra de Marx, compreenderiam que esse seria a forma universal da existência do capitalismo, e o Estado o condutor da competição intercapitalista no mercado mundial.

Um último ponto. Acompanhando a vertente da plena crítica, Osório afirma que um dos problemas sobre os teóricos pioneiros do imperialismo seria o economicismo. Realmente existe uma polêmica que remonta os fundadores do marxismo sobre um suposto economicismo na teoria marxista. Sobre isso é conhecida a afirmação de Engels (1890, s/p) de que,

de acordo com a concepção materialista da história, o elemento determinante final na história é a produção e reprodução da vida real. Mais do que isso, nem eu e nem Marx jamais afirmamos. Assim, se alguém distorce isto afirmando que o fator econômico é o único determinante, ele transforma esta proposição em algo abstrato, sem sentido e em uma frase vazia.

Entretanto, não restam dúvidas que pelo menos parte da tradição marxista não se livrou totalmente do economicismo. Entre eles, Kaustsky desenvolveu uma concepção mecânica já longamente debatida. No entanto, essa noção indubitavelmente não foi compartilhada por Lenin. De fato, os dois autores estão distantes na análise sobre o imperialismo e

é preciso muita criatividade para aproximá-los. Curiosamente foi Lenin que no fim do século XIX desenvolveu o conceito de economicismo na sua luta contra os grupos dentro do movimento social democrata russo que separavam as lutas políticas das lutas econômicas.

Do meu ponto de vista não é possível reduzir a noção de Lenin sobre o imperialismo em termos meramente econômicos ou políticos. Ao contrário, em seu pensamento, os laços econômicos e políticos sobre o funcionamento do imperialismo estão irremediavelmente intrincados. Em Lenin está evidente que o capitalismo não pode funcionar sem o Estado. Como não existe um governo global, o capital não pode expandir além de suas fronteiras sem o Estado-nação. A internacionalização do capitalismo se dá via Estado e, sempre que necessário, pela via das armas: é a guerra, ou a sua preparação, que dá vida ao imperialismo, criando a opressão nacional, fato destacado por Lenin. O resultado da expansão do capital é a geração de mais instabilidade econômica e política, não raro acompanhada de disputas militares.

De todo modo, a análise trazida por Osório, em particular da Plena Crítica, possui o mérito de levantar a discussão do imperialismo em bases mais concretas, chamando à atenção tanto para as falhas do economicismo como para aqueles que relegam a economia a um papel secundário. Vale a leitura.

Referência.....

ENGELS, Friedrich. Carta para Joseph Bloch. 21-22 de Setembro. **Marxist**. 1890. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1890/09/22.htm>. Acesso em: 12 set. 2018.

OSÓRIO, Luis Felipe. **Imperialismo, Estado e Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Ideias & Letras, 2018.