



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

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 Hada; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel – Alexandre Rezende Guimarães; Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Direção e coordenação editorial: Mariana Teixeira de Carvalho Moura

Comercial: Paulo Vitor de Castro Carvalho

Conselho editorial: Edil Carvalho Guedes Filho; Eliane Scheid Gazire; Ev' Angela Batista Rodrigues de Barros; Flávio de Jesus Resende; Jean Richard Lopes; Leonardo César Souza Ramos; Lucas de Alvarenga Gontijo; Luciana Lemos de Azevedo; Márcia Stengel; Mariana Teixeira de Carvalho Moura; Meire Chucre Tannure Martins; Mozahir Salomão Bruck; Pedro Paiva Brito; Sérgio de Moraes Hanriot.

EDITORA PUC MINAS: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico • Tel: (31) 3319.9904

Fax: (31) 3319.9907 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil • e-mail: editora@pucminas.br



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. 9 n. 1
abril 2021



Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários

Ana Luiza Braga Eliziário

Juliana de Faria Campos

Leonardo Coelho Assunção Santa Rita

Luiz Felipe Dias Pereira

Víctor de Matos Nascimento

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)

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

Antonio Carlos Lessa (Universidade de Brasília UNB)

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

Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)

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)

Leticia 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)

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

**Narrativas militares actuales sobre la
Guerra del Pacífico, 1879-1883..... 7**

Narrativas militares atuais sobre a Guerra do Pacífico, 1879-1883

Current Military Narratives on the War of the Pacific, 1879-1883

Jerónimo Ríos

**Party positions over international human rights treaties in
the United States in the Post-Cold War 24**

*Posições partidárias sobre tratados internacionais de direitos humanos
nos Estados Unidos no pós-Guerra Fria*

*Posiciones partidistas sobre los tratados internacionales de derechos
humanos en los Estados Unidos después de la Guerra Fría*

Flávio Contrera, Matheus Lucas Hebling

**Incidência das Barreiras Não Tarifárias no Contexto do
Acordo UE-Mercosul 51**

Impact of non-tariff barriers in the context of the EU-Mercosur Agreement

Impacto de las barreras no arancelarias en el contexto del Acuerdo UE-Mercosur

Michelle Márcia Viana Martins, Heloísa Lee Burnquist

**Business and development strategies in China: inferences
based on the evolution of SINOPEC..... 70**

*Estratégias empresariais e de desenvolvimento na China:
inferências baseadas na evolução da SINOPEC*

Estrategias de negocio y desarrollo en China: inferencias desde la evolución de SINOPEC

Rubia Cristina Wegner, Marcelo Pereira Fernandes

**Tecnologías emergentes, poderes en competencia y
regiones en disputa: América latina y el 5G en la contienda
tecnológica entre China y Estados Unidos..... 94**

Emerging technologies, competing powers and disputed regions:

Latin America and 5G in the technological contest between China and the United States

Tecnologias emergentes, potências concorrentes e regiões disputadas:

América Latina e o 5G na confrontação tecnológica entre China e os Estados Unidos

Sandra Colombo, María Paz López, Nevía Vera

**Nexo entre água, energia e alimento no contexto das
mudanças do clima: o caso do Nordeste brasileiro 112**

*Nexus water, energy, and food in the context of climate change:
the case of Northeast Brazil*

*Nexo entre agua, energía y alimentos en el contexto del cambio climático:
el caso del noreste de Brasil*

Matilde de Souza, Bernardo Hoffman Versieux

**O processo de declínio da Unasul: causas e consequências
para o regionalismo sul-americano 131**

Unasul's process of decline: causes and consequences for South American regionalism

*El proceso de declive de la Unasur: causas y consecuencias para el regionalismo
sudamericano*

Diego Antunes

Narrativas militares actuales sobre la Guerra del Pacífico, 1879-1883



Narrativas militares atuais sobre a Guerra do Pacífico, 1879-1883

Current Military Narratives on the War of the Pacific, 1879-1883

Jerónimo Ríos¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n1.p7

Recebido en 7 de diciembre de 2019
Acepto en 13 de abril de 2020

1. Investigador postdoctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid como beneficiario de las Ayudas de Atracción del Talento Investigador que cofinancia la Comunidad de Madrid (2018). Este trabajo es resultado del proyecto 2018-T2/SOC-10508. Email: jeronimo.rios@ucm.es ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3574-0116>

RESUMEN

Este trabajo tiene como principal intención presentar narrativas y lecturas que, desde el alto estamento militar, se realizan actualmente en torno a la Guerra del Pacífico, acontecida entre 1879 y 1883. El objetivo es mostrar de qué modo Generales y altos mandos militares de los tres países implicados en el conflicto bélico relatan los acontecimientos sucedidos. De esta manera, los orígenes de la guerra, la inserción en el relato nacional, la configuración de las relaciones geopolíticas o los horizontes futuros son objeto de reflexión y análisis. Lo anterior, para mostrar de qué modo la guerra más importante en la configuración geopolítica de América Latina sigue muy presente tanto en el relato historiográfico como en el relato nacional.

Palabras-clave: Guerra del Pacífico. Historia Militar. Narrativas. Discursos. Fuerzas Militares.

RESUMO

Este trabalho tem como principal intenção apresentar narrativas e leituras que, do alto escalão militar, são feitas atualmente em torno da Guerra do Pacífico, ocorrida entre 1879 e 1883. O objetivo é mostrar como generais e altos oficiais militares dos três países envolvidos na guerra relacionam os eventos ocorridos. Assim, as origens da guerra, a inserção na história nacional, a configuração das relações geopolíticas ou os horizontes futuros são objeto de reflexão e análise. O acima, para mostrar como a guerra mais importante na configuração geopolítica da América Latina ainda está muito presente tanto na história historiográfica quanto na história nacional.

Palavras-chave: Guerra Do Pacífico. História Militar. Narrativas. Discursos. Forças Militares.

ABSTRACT

This work has as main intention to present narratives and readings that, from the high military establishment, exist at the moment around the War of the Pacific, happened between 1879 and 1883. The objective is to show how Generals and senior military officers of the three countries involved in the war relate the events of the war. Thus, elements such as the origins of the war, insertion in the national story, the configuration of geopolitical relations or the future of the region are analyzed. The above, to show how the most important war in the geopolitical configuration of Latin America is still very present both in the historiographic narrative and in the national story.

Keywords: War of the Pacific. Military History. Narratives. Discourses. Military Forces.

Introducción

El siguiente trabajo aborda las narrativas en torno a una guerra cuyas consecuencias siguen vigentes en el escenario latinoamericano: la Guerra del Pacífico. Una guerra que, entre 1879 y 1883, hunde sus raíces décadas atrás y proyecta sus consecuencias casi siglo y medio después. El objetivo general del trabajo es analizar las miradas que se realizan al respecto desde la historia militar de los tres países involucrados: Bolivia, Chile y Perú. Así, se trata de presentar cómo se comprende hoy el inicio de la guerra, sus motivaciones, su desarrollo y sus consecuencias. Esto, igualmente, para conocer cómo se inserta la guerra en el relato nacional, cómo se configura el espacio geopolítico y qué miradas ofrece para el futuro de la región.

Metodológicamente, el trabajo se sirve de relatos obtenidos a partir de entrevistas en profundidad con altos mandos de las Fuerzas Militares de Bolivia, Chile y Perú. Todos los entrevistados son historiadores militares –muchos de ellos, referencia académica en la disciplina latinoamericana– y algunos, con cargos de responsabilidad en los centros, comisiones y academias de la historia militar de sus respectivos países. De esta manera, permiten comprender de qué modo, aunque sus visiones no representan necesariamente la posición institucional de sus respectivos estamentos militares, entre historiadores militares de alto rango de los tres países involucrados, es posible encontrar lecturas en torno al hecho bélico claramente divergentes y enfrentadas entre sí.

Del lado boliviano fueron entrevistados tres reconocidos generales bolivianos como son Tomás Peña y Lillo (General de División (r) de las Fuerzas Armadas de Bolivia), Luis Fernando Alcázar (General de División (r) de las Fuerzas Armadas de Bolivia) y Víctor Manuel Jemio (General de División (r) de las Fuerzas Armadas de Bolivia). De lado chileno, cabe destacar la significativa participación de cuatro de las figuras de la historia militar más relevante del país: José Francisco Enberg Castro (Coronel (r) del Ejército chileno), Roberto Arancibia Claver (General de División del Ejército chileno), Christian Le Dantec (General de División (r) y ex Jefe del Estado Mayor Conjunto) y Marcos López Ardiles (General de División (r) del Ejército chileno y ex presidente de la Academia de Historia Militar). A todos ellos habría que añadir dos destacadas voces provenientes de

Perú: Julio Cassaretto Bardales (Coronel (r) del Ejército del Perú) y Alberto Castro Villa (Mayor del Ejército Peruano y subdirector de la Comisión Permanente de Historia del Ejército del Perú). Todas las entrevistas se realizaron entre julio y septiembre de 2018.

Finalmente, el trabajo se estructura en cuatro partes claramente diferenciadas. En primer lugar, se presenta un breve marco teórico sobre lo importante del uso de las narrativas en la investigación geopolítica en la que se inscribe este trabajo. Después, se presentan algunas de las líneas predominantes en el análisis discursivo de la Guerra del Pacífico, lo cual, de alguna manera, hace parte de lo que se conoce como Historia Militar y en donde se podrá dar cuenta de una marcada impronta nacionalista (Black, 2004). En tercer lugar, y evitando una descripción de la Guerra del Pacífico –para lo cual ya existe una prolija literatura al respecto– se presentan las diferentes narrativas y comprensiones del hecho bélico objeto de estudio, a partir de miradas histórico-militares provenientes de Bolivia, Chile y Perú. Se concluye con las consideraciones más significativas planteadas, abriendo la vía a investigaciones futuras.

Las narrativas en la investigación histórica y geopolítica

El discurso geopolítico brinda la oportunidad de profundizar en el sentido de las prácticas políticas y las interpretaciones históricas y espaciales de la guerra. Así, es imprescindible abordar cómo las narrativas, entre otras cuestiones, configuran dichos discursos políticos. Tales narrativas, como proponen Ríos y Cairo (2018), han sido ampliamente utilizadas en la investigación social, política y geográfica. Por ejemplo, Prokkola (2014) y Kuus (2013) han hecho aportaciones al uso de las narrativas como método de investigación particular para la geografía política, dado que las narrativas permiten “darle sentido a la experiencia y construyen significado” (Prokkola, 2014: 442). Algo que permite ir más allá del estricto análisis semántico para entrar así en otros lugares de análisis como la enunciación o las estrategias de los actores emisores del discurso.

Entre las muchas formas de obtener narrativas sociales, este trabajo ha optado por dos de ellas: una revisión bibliográfica de artículos y trabajos, sobre todo de carácter discursivo y también historiográfico, y entrevistas semiestructuradas y en profundidad a personalidades de la historia militar de los países involucrados en la Guerra del Pacífico.

Aunque inicialmente pudiera reconocerse el hecho de que el uso de entrevistas en la investigación geopolítica es más infrecuente que en otros ámbitos, la misma Kuus (2017) reconoce que su utilidad sirve para superar las limitaciones de las investigaciones de “especialistas” que no pueden embarcarse en un trabajo etnográfico más amplio:

Las entrevistas pueden usarse para trazar una vía intermedia entre la conversación académica “atrapada” fluida sobre políticas y la declaración académica “cosmopolita” de ofrecer un recuento etnográfico de la política exterior sobre la base de unos pocos encuentros estrictamente regulados (KUUS, 2017, p. 123).

Si bien es cierto que Kuus orienta su trabajo a reflexionar sobre el uso de la etnografía en el análisis de las burocracias encargadas de la política exterior, su validez es extrapolable para un trabajo como éste,

que explora la interpretación geopolítica de la Guerra del Pacífico, tanto en retrospectiva como mirando al futuro. Lo anterior, también, porque en entrevistas de una hora, “el investigador es alimentado con temas de discusión propios de un relaciones públicas” (2013: 118). Ello no sustituye al trabajo etnográfico, pero permite disponer de datos significativos para entender el alcance histórico-espacial de las narrativas de los entrevistados en torno a la guerra.

Las narrativas son parte del análisis del discurso y conducen a distintas argumentaciones desde las que comprender un fenómeno particular. Así, recurrir a las narrativas facilita la posibilidad de construir un conocimiento sistemático sobre el que se interpretan y representan procesos geopolíticos e históricos en donde cobran significado los relatos (Lanza, 2017), como en esta ocasión, de las Fuerzas Militares en torno a la Guerra del Pacífico. Esto supone atender y entender el modo en el que se proyectan las lecturas e interpretaciones actuales, tanto en clave geopolítica *ad extra*, como en relación con el mismo relato nacional, *ad intra*. Empero, no por ello las narrativas y relatos deben reducirse a dimensiones temporales restringidas, sino que los testimonios, como se plantean, han de responder a lecturas que se remonten a lo largo del tiempo. Esto, para que su confluencia favorezca la creación de una trama en la que se contrasta el objeto de análisis desde la interacción entre las conjeturas propias del investigador y la evidencia relativa del fenómeno estudiado (Barzelay y Cortázar, 2004).

Lo anterior, como proponen Ríos y Cairo (2018), no es óbice para que las narrativas estén cargadas de ideología, dada la propia dimensión política del objeto de estudio, y en tanto que son “mapas de una realidad social problemática y matrices para crear una conciencia colectiva” (Geertz, 1987: 178). Dicho de otro modo, las narrativas han de interpretarse cargadas de una ideología que define u oscurece categorías sociales, estabiliza o perturba expectativas, mantiene o mina normas, fortalece o debilita el consenso y alivia o exacerba las tensiones (Ariño, 1997; Van Dijk, 2005 en Ríos y Cairo, 2018).

Finalmente, todo lo expuesto se inscribe sobre la base de un marco conceptual y de categorías de análisis que se centrarán en visibilizar las lecturas que se hacen sobre 1) lo que supuso la Guerra del Pacífico en términos de configuración del código geopolítico de cada uno de los interesados; 2) las rupturas y/o continuidades, desde entonces, en las relaciones de los tres países involucrados; y 3) las percepciones, imaginarios, atributos o consideraciones que, mediatizados por el acontecimiento de la guerra, predominan entre los vecinos de la región, con base en un importante acervo nacional.

En conclusión, es en los conflictos del significado dónde verdaderamente tiene lugar la política y el sentido histórico (Edelman, 1991). En el lenguaje presente en las narrativas se podrá dar cuenta, como plantean Van Dijk (2004), de qué manera se constituye el significado aliado/enemigo, las fronteras de la relación conflicto/cooperación, los distintos niveles de legitimación de las relaciones geopolíticas herencia de la guerra, aparte de las lecturas reconstructivas del pasado y de las proyecciones hacia el futuro, en este caso, entre los protagonistas de la Guerra del Pacífico.

Revisitando la literatura sobre la guerra del pacífico.....

De la Guerra del Pacífico se ha escrito una prolija literatura, siendo obligada referencia los trabajos de Sater (2007) o Farcau (2000), aparte de las aproximaciones particulares de Querejazu (1978), Abecía (1979) y Klein (1996) sobre Bolivia, de Blakemore (1986) Sater (1986) o Stockmeyer (2016) respecto de Chile, o de Bonilla (1974; 1980) y Klaren (1996) en torno a Perú. Recientemente, sobre Chile se ha investigado respecto de sus acciones de botines y saqueos (Olguín, 2016) o de la confiscación de bienes culturales limeños por las tropas chilenas (Godoy, 2011). Igualmente, existen trabajos centrados en las consecuencias de la guerra sobre los códigos geopolíticos de los países intervinientes, como el trabajo de Figueroa (2011) y las relaciones Chile-Ecuador. También, en los últimos años se han publicado investigaciones sobre las consecuencias de la guerra y la muerte entre soldados aliados de Bolivia y Perú durante la campaña de Tacna (Rojas, Araya y Ramírez, 2017); sobre la recuperación económica de los países perdedores (Zegarra, 2018) o respecto de los costes económicos de la guerra (Sicotte, Vizcarra y Wandsschneider, 2009). De igual modo, en referencia a las causas de la guerra, ya sea en atención a la cuestión salitrera (Mora, 2008; Godoy, 2016), o en relación a la construcción del espacio geopolítico en disputa, como sugieren Figueroa (2011), Miranda y Gómez (2016) o McEvoy (2006).

Desde la mirada de los estudios sobre la construcción y el significado de los discursos en los últimos años es posible encontrar una literatura abundante. Arellano (2015) intenta mostrar el modo en que se construyó el discurso chileno a tenor de la Guerra del Pacífico y cómo éste sirvió para estimular el acervo nacional y justificar la violencia sobre la agresión externa. Otros como Ibarra (2016) se centran en la sátira cómica y periodística sobre peruanos y bolivianos bajo los años de la guerra, mientras que Rojas y Salazar (2015) analizan la misma cuestión, pero desde la representación escénica y teatral. Aportaciones como la de McEvoy (2012) se focalizan en el trinomio discursivo chileno “masculinidad-superioridad racial-civilización” frente a los países aliados. Sobre Perú cabría destacar el aporte de González (2014), centrado en el fervor patriótico y en el racismo, mutuamente excluyente, y especialmente de peruanos y chilenos, como reconoce Arellano (2012).

Asimismo, McEvoy (2010; 2011) se detiene en la clave identidad/alteridad y civilización/barbarie para entender los discursos de la Guerra del Pacífico. Finalmente, no se pueden pasar por alto otras aportaciones, centradas en la relación guerra/educación del trabajo de Fernández *et al.*, (2017), que muestra cómo los relatos de la guerra son insertados en los materiales educativos de los países en disputa, produciéndose una recreación e interpretación de los acontecimientos bajo la mirada del orgullo nacional. Finalmente, en lo que concierne a los imaginarios enfrentados debe mencionarse el aporte de Parodi (2010), en relación a cómo los manuales chilenos representan la Guerra del Pacífico y, asimismo, cómo lo hacen los peruanos (Parodi y Chaupis, 2019).

La Guerra del Pacífico: una mirada retrospectiva sobre sus orígenes

Un primer punto de confrontación discursiva gravita en torno al origen mismo de la guerra. Cuando se habla del inicio de la Guerra del Pacífico, predomina como desencadenante la subida de impuestos de febrero de 1878 a la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta, lo cual vulneraba a todas luces el tratado de 1874. Frente a esta situación, Chile es que solicita un proceso de arbitraje que el entonces mandatario boliviano, Hilarión Daza, rechaza por entender que es un aspecto interno de la soberanía boliviana.

El no cumplimiento por parte de Bolivia de tratados contraídos entre ambos países (tratados de 1866 y 1874) marca el inicio de todo. Bolivia no aceptó un arbitraje solicitado por Chile, no quedando más remedio que ocupar Antofagasta para defender sus intereses económicos, que se consideraban vitales para el precario desarrollo en esa época (Entrevista al Coronel Francisco Enberg (Chile), julio de 2018).

A pesar de ser interpretado como una respuesta normal a la provocación boliviana, en la mirada del altiplano se plantea que la subida del impuesto y la vulneración del tratado de 1874 más bien fue un pretexto que fungió como *casus belli* de una tensión y una aspiración mucho más compleja y remota en el tiempo:

Se ha querido imponer algunos criterios que están basados en mentiras y falacias y que han configurado una historia que no responde a la verdad. Por ejemplo, la elevación de los impuestos o el incumplimiento del tratado de 1874, cuando fue fruto de una ambición anglo-chilena sobre el guano y salitre (Entrevista al General Alcázar (Bolivia), agosto de 2018).

Estas dos miradas distintas sobre el controvertido tema del impuesto conducen a un debate historiográfico más amplio, que pasa por identificar cuál es el verdadero punto de partida de la crisis que origina la Guerra del Pacífico. Lo anterior, añadido a la principal motivación geopolítica que reposa en la agresión chilena. Así, al remontarse a los orígenes de las tensiones territoriales entre Perú, Chile, Bolivia y Argentina, un punto de partida que dificulta todo lo anterior es la imprecisión de las fronteras de la herencia colonial, y que ya alimentó otras controversias en la segunda década del siglo XIX. También, el hecho de que Tarapacá y Antofagasta se descubriesen grandes cunas de salitre y guano va a alimentar discrepancias y reclamos, especialmente, entre Chile y Bolivia, de modo que, para la mirada boliviana, es ahí donde inicia la Guerra del Pacífico.

La invasión no empezó en febrero de 1879 como aparece en los anales, porque el 31 de octubre de 1842, Chile aprueba la Ley Rengifo donde se apoderaba de las guaneras de Atacama en el 23°S. Ahí comienza el problema marítimo y su avance hacia el norte (Entrevista al General Alcázar (Bolivia), agosto de 2018).

Desde 1842, cuando se descubre la riqueza mineralógica de Bolivia, es que comienzan los intentos reiterados de usurpación por parte de Chile, quien se prepara para el despojo, el saqueo y la usurpación. Es decir, la guerra comenzó en 1842 y Chile se preparó durante 36 años (Entrevista al General Alcázar (Bolivia), agosto de 2018).

Después llegarán los tratados limítrofes de 1866 –por los que se establecía el límite sobre el paralelo 24°S y se compartían las ganancias de los minerales que se extraían entre el 23°S y el 25°S. Este tratado sería anulado por el gobierno boliviano de Mariano Melgarejo, en 1871, firmándose un

segundo tratado, en 1874, que fijaba la tasa impositiva sobre la extracción de salitre y guano –y que Hilarión Daza vulnerará en 1878 desencadenando la guerra. Tal y como cabe advertir, el recelo que Chile comienza a generar en la región es manifiesto y resulta extensible a vecinos como Argentina, Bolivia y Perú. Para la visión chilena, en cierto modo, pudiera pensarse que la guerra era una salida irrenunciable ante la falta de medios diplomáticos:

La Guerra del Pacífico constituye la resolución de conflictos que se arrastraban desde la colonia entre naciones en proceso de consolidación que no pudieron ser solucionados por la política. En el caso de Chile – Bolivia es la consolidación de las fronteras y en el caso de Chile – Perú, la lucha de poder por la hegemonía económica en el Pacífico (Entrevista al General Le Dantec (Chile), julio de 2018).

Me impresiona la capacidad de respuesta que tuvo el Estado de Chile y sus ciudadanos frente a la provocación del gobierno boliviano, que transgredió un tratado internacional firmado en 1874. La reacción gradual que observó Chile ante la decisión del gobierno de La Paz de cobrar impuestos a las empresas chilenas y, más tarde, de proceder a su remate, es una demostración de que el gobierno de Chile buscó diversos caminos diplomáticos antes de emplear la fuerza para reivindicar sus derechos (Entrevista al General López (Chile), julio de 2018).

Lo anterior justificaría el controvertido acuerdo secreto – no tan secreto- entre Bolivia y Perú, suscrito en 1873, y que implicaba una asistencia militar recíproca con la vista puesta en el inminente y previsto expansionismo territorial chileno, para lo cual también se invitó a Argentina, que mantenía, sin embargo, controversias irresolutas con Bolivia, por la zona de Tarija. Para el discurso chileno éste es otro de los elementos que desencadenó la guerra:

La Guerra del Pacífico supone un enorme esfuerzo que hizo Chile entero para defender lo que consideraba sus derechos al no cumplirse el Tratado de 1874 con Bolivia. Supone también que la participación del Perú se debió a su compromiso con Bolivia por el tratado secreto de 1873 y también a su agresiva campaña por el salitre (Entrevista al General Arancibia (Chile), julio de 2018).

La Guerra del Pacífico supone la acción mancomunada de dos naciones que habían suscrito en 1873 un pacto secreto de alianza militar, que no podía estar dirigido sino contra Chile. Tal fue el grado de animosidad que estos dos vecinos tenían contra Chile que seis años antes de la guerra, ya se habían coaligado en su contra (Entrevista al General López (Chile), julio de 2018).

Esta *casus belli*, que desde Chile justificaría una suerte de realismo preventivo ante lo inminente de la amenaza chileno/boliviana, hace que la lectura que plantean Bolivia y Perú resulte totalmente distinta. Desde la academia militar boliviana se reconoce que el acuerdo secreto no era tan secreto, y que la principal rivalidad no era tanto con Bolivia y sí más con Perú.

Perú se da cuenta de todo ello y de que el problema de fondo es que Chile busca la supremacía en el Pacífico sur. Es lo que mueve la firma del tratado defensivo, del cual Chile tenía pleno conocimiento porque los argentinos se lo habían dicho (Entrevista al General Peña y Lillo (Bolivia), agosto de 2018).

Los bolivianos entendemos que la Guerra del Pacífico fue toda una guerra de invasión, más contra Perú que contra Bolivia, si bien, por el tratado de asistencia recíproca que teníamos firmado con Perú fue que fuimos a la guerra (Entrevista al General Jemio (Bolivia), agosto de 2018).

Asimismo, para la posición peruana:

La Guerra del Pacífico se debe a una geopolítica netamente expansionista pues Chile necesitaba los recursos. Pero esto no se puede confundir con el hecho

de que en Chile el expansionismo fuese súbito. Hay un punto de quiebre en la guerra hispanoamericana de 1864-1866, cuando para defenderse de los españoles recurren a pedir ayuda a Perú y a su flota naval, que en ese momento era mayor, y que supone, en cierto modo, un trauma para Chile (Entrevista al Mayor Castro (Perú), septiembre de 2018).

La evolución de la Guerra del Pacífico.....

Existe un mayor consenso entre los historiadores militares bolivianos, chilenos y peruanos sobre el desarrollo de la guerra y las consecuencias, aún presentes, que ésta dejó en el litoral del Pacífico latinoamericano. Hay un mutuo convencimiento de que la carrera militar armamentista que venía desarrollando Chile desde hacía años le confería una posición de ventaja sobre la alianza boliviano-peruana:

Las Fuerzas Armadas de Chile eran más fuertes y preparadas. Ellos ya venían del conflicto de 1876 con Argentina por la Patagonia y para 1879 tenían una Armada sin parangón y un Ejército muy bien equipado. Éramos un Estado sin Estado, sin institucionalidad, sin inclusión de la masa indígena. Éramos un Estado reventado por su economía (Entrevista al Coronel Cassaretto (Perú), septiembre de 2018).

Chile tenía una economía mucho más estable y una clase media más grande. Perú era todo lo contrario. Muy fracturado. Con una complicadísima geografía y sin estructura. Y lo mismo pasaba en Bolivia (Entrevista al Mayor Castro (Perú), septiembre de 2018).

Bolivia y Perú apenas se defienden por no darse cuenta, en ningún momento, del avance tecnológico que supone el cañón de retrocarga y el fusil de repetición. Esa superioridad tecnológica tan importante es la que resuelve la guerra y permite a un país depredar la zona en disputa (Entrevista al General Peña y Lillo (Bolivia), agosto de 2018).

Este discurso contrastaría con el discurso chileno, centrado en ensalzar la causa nacional de un pueblo levantado en armas y que fue lo que le permitió salir victorioso de la guerra contra Perú y contra Bolivia:

La Guerra del Pacífico sería para Chile un esfuerzo extraordinario que comprometió a toda la nación y que, a pesar de encontrarse inicialmente en desigualdad de condiciones en cuanto a poder económico y militar, fue capaz de movilizar un ejército expedicionario que aumentaría su fuerza inicial de 2.400 hombres a una dotación de 25.000 soldados equipados y entrenados. (Entrevista al Coronel Enberg (Chile), julio de 2018).

La Guerra del Pacífico deja de manifiesto la superior capacidad de reacción militar de Chile, país que, con un Ejército inicial que no superaba los 2.500 hombres, logra movilizar a más de 60.000 ciudadanos a lo largo de los seis años de guerra. (Entrevista al General López (Chile), julio de 2018).

Finalmente, en el imaginario colectivo de la guerra se plantea que, en la evolución de la misma, un elemento siempre recurrido es la fractura de la relación boliviano-peruana, la cual se entiende bajo consideraciones de muy diferente signo. En el caso boliviano se reclama la lealtad a Perú, de manera que la salida de la guerra se debía, especialmente, a la incapacidad de sostener la misma a tenor de la situación interna atravesada por el país:

Con Perú se ha creado una leyenda negra en torno a que les hemos abandonado y consideran que la causa de la guerra fue la toma de Antofagasta y la agresión chilena a Bolivia. En su historia hemos pasado a ser los traidores a pesar de que hasta en 14 ocasiones hemos desestimado una agresión contra ellos y en favor de Chile, como también se llegó a plantear en la Guerra del Pacífico. Solo muy pocos reconocen el apoyo de sangre que les dimos (Entrevista al General Jemio (Bolivia), agosto de 2018).

Algo que, con relativo escepticismo se interpretaría desde la mirada peruana y, especialmente, desde la mirada chilena, en donde predomina que la noción de que guerra tenía sentido más con Bolivia que con Perú.

Como Bolivia, teníamos problemas políticos y falta de unidad, pero de lo más importante es el abandono prematuro de la guerra por parte de Bolivia (Entrevista al Coronel Cassaretto (Perú), septiembre de 2018).

Chile se vio enfrentado también a Perú, país con el cual Chile no presentaba problemas. Inicialmente, Chile nunca pensó en ir a invadir la propia capital del Perú, esta alianza le costó al Perú casi cuatro años de ocupación militar en el corazón de su territorio, mientras que Bolivia, tras la derrota de las fuerzas aliadas peruano – bolivianas en la batalla de Tacna (26 de mayo de 1880), se retiraría del escenario de la guerra y abandonaría a su aliado a su suerte (Entrevista al Coronel Enberg (Chile), julio de 2018).

Las consecuencias de la Guerra del Pacífico y el retrato nacional

Las consecuencias de la Guerra del Pacífico distaron mucho en su alcance y significado para los tres países, pues si en Perú se alienta a la creación del sentimiento nacional, en Bolivia se alega al sentimiento de traición y agresión de parte de Chile. En ambos casos se observa un elemento configurador del relato patriótico y una lectura interpretativa de la relación nosotros/ellos con los vecinos regionales:

Es un antes y un después. Es lo que nos obliga a despertar de un caos como Estado. Es un hito. Es una herida vigente. Nuestros dos grandes hombres de la patria son Grau y Bolognesi. Mucho más allá de nuestros libertadores, la Guerra del Pacífico nos marcó como nación (Entrevista al Coronel Cassaretto (Perú), septiembre de 2018).

La Guerra del Pacífico es la guerra que nos otorga como nación a los hombres que han simbolizado los paradigmas nacionales, porque de la guerra independentista no tenemos imágenes o personajes que simbolicen el prohombre que toda nación necesita. La Guerra del Pacífico sirvió para fundar nuestra identidad nacional. Por eso encuentras por todas partes a Grau, Cáceres, Bolognesi (Entrevista al Mayor Castro (Perú), julio de 2018).

Como se señalaba, esta visión particular de la Guerra del Pacífico se alimenta, desde Bolivia, en términos de traición, usurpación o despojo, lo cual mostraría un nivel de aversión y de emocionalidad de una derrota hoy muy presente en el relato histórico-militar boliviano. Algo de lo que dan buena cuenta los tres generales e historiadores militares entrevistados:

En Bolivia hemos tenido guerras con los cinco vecinos: Brasil, Perú, Paraguay y Argentina. Hemos superado todas. Hemos cerrado las heridas, pero con Chile siguen abiertas por la Guerra del Pacífico. Con Chile lo que hay es rencor. Nos dio una puñalada por la espalda y de una forma abusiva (Entrevista al General Peña y Lillo (Bolivia), agosto de 2018).

Para el consciente colectivo de la *bolivianidad*, Chile es sinónimo de problema marítimo y la convivencia pacífica solo puede ser con eso. El ciudadano boliviano nace con un resentimiento hacia Chile donde se forma una verdad histórica, hay una daga en la espalda por la injusticia, la soberbia chilena y por los costos que eso implica (Entrevista al General Alcázar (Bolivia), agosto de 2018).

Finalmente, para Chile la Guerra del Pacífico deja consigo una afectación a las relaciones geopolíticas con los vecinos de la región pues:

Sus consecuencias exacerban sentimientos en la relación de poder en la región, estando siempre presentes en la relación entre estos Estados. Una inadecuada delimitación fronteriza al término del mismo y el hecho que los acuerdos se

firmaran con gobiernos débiles y poco representativos, arrastran sentimientos reivindicatorios hasta nuestros días (Entrevista al General Le Dantec (Chile), julio de 2018).

La controvertida afirmación de quien fuera Jefe del Estado Mayor Conjunto de Chile, admitiría matices en las relaciones entre Chile y Bolivia y Chile y Perú. Una doble relación con una comprensión, interiorización y normalización de las consecuencias de la Guerra del Pacífico que pone de manifiesto diferentes miradas entre los involucrados. De esta manera, para el lado peruano se aprecia menos beligerancia con respecto a Chile, si bien se reconoce la vigencia de la enemistad en el imaginario colectivo:

La Guerra del Pacífico no afecta hoy en día a las relaciones gubernamentales. La Guerra del Pacífico es una espina, pero ya ha sido superada. Sin embargo, en el colectivo peruano sí que está presente en nuestros colegios, en nuestras plazas, en nuestro subconsciente. Hablamos de hermandad, pero la Guerra del Pacífico sigue y seguirá en todos nosotros (Entrevista al Coronel Cassaretto (Perú), septiembre de 2018).

Si los chilenos hubieran accedido a entregar esos tres kilómetros en el sur, eso hubiera sido una muestra de cerrar el tema y para los peruanos, en su imaginario colectivo, psicológico y mental, hubiera sido una victoria desde la que cerrar definitivamente la cuestión. En Chile, junto a esta terquedad persisten relatos revisionistas y declaraciones hirientes que buscan que Perú ‘pise el palito’ (Entrevista al Mayor Castro (Perú), septiembre de 2018).

La mirada de escepticismo, en el caso de Bolivia, va más allá, admitiendo un tinte mucho más crítico, erigido desde la desconfianza y la percepción de Chile como un país beligerante y desestabilizador de la región.

Los chilenos tienen hipótesis para una guerra con los tres países al tiempo y es por eso que invierte continuamente en armamento. Chile es un país peligroso, muy militarizado y en condiciones de preparar una guerra entre los tres vecinos: todo, como resultado de la Guerra del Pacífico (Entrevista al General Peña y Lillo (Bolivia), agosto de 2018).

Nadie quiere enemistarse con Chile y nuestro derecho es muy urticante para los vecinos, incluido Chile, por ser una mancha en sus credenciales intachables de buenos vecinos que no son tan reales (Entrevista al General Jemio (Bolivia), agosto de 2018).

Del lado chileno, se reconocería una posición de rivalidad con ambos países si bien, como perfectamente recoge el testimonio del Coronel Enberg, con dos alcances y significaciones particulares:

Con Perú las relaciones diplomáticas se han mantenido en un estado de “normalidad”, con los vaivenes propios de una diplomacia respetuosa. Pero aún está pendiente para Perú una cuestión de un pequeño triángulo terrestre producto de la proyección del hito N° 1 a un “Punto Concordia” o “Punto 266” reclamado por Perú, cosa que Chile se opone. Con Bolivia la situación es más compleja ya que no existen relaciones diplomáticas, y la cuestión de una salida al mar “con soberanía” por parte de Bolivia, constituye para ellos un objetivo nacional permanente. De acuerdo al tratado de 1904, prestamos servicios portuarios en Arica y Antofagasta a los productos que importa e exporta Bolivia, con un costo para Chile de cien millones de dólares anuales (Entrevista al Coronel Enberg (Chile), julio de 2018).

La cuestión marítima de la Guerra del Pacífico.....

Una de las cuestiones más espinosas que sigue afectando a las relaciones geopolíticas de América Latina tiene que ver con este reparto de tierras resultado de la Guerra del Pacífico. El Tratado de Ancón suscrito

entre Chile y Perú dejaba como consecuencia más relevante que la región de Tarapacá pasaba a manos chilenas, además de ocuparse las provincias de Arica y Tacna por diez años, hasta que se fijara un plebiscito que resolviera si definitivamente quedaban en manos chilenas o peruanos. Lo mismo, con Bolivia, se firmaría el Pacto de Tregua, el 4 de abril de 1884, dejando consigo la ocupación chilena de Antofagasta y cercenando cualquier salida al Pacífico para Bolivia. Nuevamente, las lecturas son muy divergentes, especialmente, entre la mirada chilena y la boliviana:

Tenemos a Perú que ha aceptado la derrota y ha tomado nota, pero siempre está de guardia con Chile. Ellos no olvidan nada. Si Chile compra un avión, ellos compran otro. Si Chile compra barcos, Perú compra barcos. Hay una guardia permanente. Las ofensas nunca se olvidan. Bolivia tiene problemas mayores, al haberse cercenado su salida al mar. No tenemos fuerza militar en este momento para retornar al Pacífico, pero le digo que lograremos nuestro cometido por cualquiera de las formas que nos muestra la Historia (Entrevista al General Peña y Lillo (Bolivia), agosto de 2018).

El problema marítimo es un obstáculo muy serio para la integración regional porque Bolivia respira la necesidad de salida al mar y dejar atrás el enclaustramiento injusto. Esto afecta comercialmente, representando el 1.5% del PIB anual de Bolivia. ¿Cómo es posible que un país que tiene 6.000 km de costa y que ha vivido de la economía boliviana se niegue a la convivencia de ceder una salida soberana a Bolivia que no lo afectaría en nada? (Entrevista al General Alcázar (Bolivia), agosto de 2018).

Desde Perú se pudiera reconocer una aprobación a la reivindicación marítima de Bolivia, aunque se interpreta con relativa desconfianza, como reconoce el coronel peruano Julio Cassaretto, al afirmar que “Bolivia tiene un tratado de por medio y una reclamación que debiera ser concedida pero que difícilmente tiene salida. No hay forma que pueda recuperar nada, aunque lo justo fuese que lo hiciera”. Asimismo, se entiende que la actual reivindicación marítima y territorial, boliviana y peruana, sirve para alimentar fervores patrióticos:

Lo de Bolivia no tiene comparación. Esto sirve para una perfecta utilización política por parte de muchos sectores nacionalistas de Perú y Bolivia, que utilizan al enemigo común chileno en lo que se denomina como la alteridad. Para nosotros más que la guerra en sí, lo más duro fue la posesión de Tacna nuevamente, que fueron más de cincuenta años (Entrevista al Mayor Castro (Perú), septiembre de 2018).

Nada que ver, ni una ni otra visión, con la mirada chilena, la cual queda perfectamente recogida en la siguiente reflexión del General chileno Le Dantec:

La Guerra del Pacífico ha afectado las relaciones geopolíticas hasta el día de hoy, han pasado 138 años y aún Perú y Bolivia no han podido cerrar sus heridas. Perú hasta el año 1979 pensaba todavía en la posibilidad de recuperar las “provincias cautivas” como ellos llaman a Tacna y Arica – cabe recordar que Tacna fue devuelto al Perú en 1929 – y para qué decir de Bolivia, que en la actualidad está en curso una demanda en la Corte Internacional de la Haya, en la que Bolivia demanda a Chile la obligación de “negociar una salida soberana al mar”. Cosa que queda fuera de cualquier reclamo jurídico, ya que no se puede cambiar sin la anuencia de ambos países el límite político fijado en el tratado de Tratado de Paz de 1904, tratado que rige en la actualidad y que Chile obviamente no está dispuesto a negociar (Entrevista al General Le Dante (Chile), julio de 2018).

En todo caso, Bolivia es conocedora que sus aspiraciones, dadas las dificultades expuestas, pasan por una solución “a tres bandas”, integrando a Perú en la solución:

2. El Tratado de 1929 serviría para poner fin a la disputa chileno-peruana por las provincias de Tacna y Arica, la primera para Perú, la segunda para Chile.

Solo muy pocos en Perú reconocen el apoyo de sangre que les dimos. Lo cierto, como se observa en el tratado de 1929², es que hay mucho distanciamiento, pues también es que Chile tiene el candado y Perú la llave (Entrevista al General Jemio (Bolivia), agosto de 2018).

Perú se solidariza con el problema marítimo, pero Atacama para Bolivia es Arica para el Perú. Arica es para Perú su provincia cautiva. Esto configura el escenario porque obliga a tomar en cuenta la opinión de Perú de modo que el escenario debe ser tripartito. La negociación ha de ser tripartita para no despertar susceptibilidad, y antagonismos y sea participativa con un resultado de tres países que han de resultar ganadores en la solución (Entrevista al General Alcázar (Bolivia), agosto de 2018).

Mapa 1. Fronteras después de la Guerra del Pacífico, a partir del Tratado de 1929



Fuente: Commons.

Una solución negociada e integradora

Cualquier salida de Bolivia al litoral Pacífico heredería directa de la Guerra del Pacífico, más allá de deseos ilusorios, pasa por concesiones que Chile pareciera no estar dispuesto a permitir y, además, por una solución tripartita que integre a Perú en la misma. Resultan más que evidentes los

continuos llamados a negociar e integrar una solución por parte de todos los entrevistados cuando son preguntados por el escenario futuro de vecindad entre Chile, Bolivia y Perú. En todo caso las miradas bolivianas al respecto consideran que una victoria jurisdiccional ante La Haya –la cual finalmente no se produjo a tenor del fallo del 1 de octubre de 2018- no se traduciría en un acceso inmediato al litoral Pacífico:

Creo que al respecto vamos a obtener el triunfo diplomático, el cual va a ser muy importante en la CIJ, pero esto no va a resolver el problema político. No creo que se resuelva de inmediato. Hay que esperar a seguir avanzando en los términos de la integración y si bien con Chile tenemos diálogo, no negociación, pues a los chilenos les interesa tenernos enclaustrados, dependientes, y sin salida (Entrevista al General Jemio (Bolivia), agosto de 2018).

Lo mismo es lo que considera el General Alcázar, enfático en la necesidad de intercambios cooperativos y mayores esfuerzos del lado chileno:

La primera responsabilidad es de parte de Chile. Deben asumir responsabilidades en el marco con su propia población con explicar la verdad histórica. No es que Bolivia nunca tuvo mar, como la tesis de 1956. Los propios historiadores chilenos han aclarado esto y por aquí va una primera responsabilidad que enfrenta la responsabilidad histórica. Una segunda responsabilidad es que debe hacer conciencia sobre las 69 oportunidades en las que Chile y Bolivia pudieron solucionar el problema negociado, 20 antes de 1904 y 49 después. A partir de esa realidad no podemos olvidar que somos tres países condenados a convivir y desarrollarnos juntos (Entrevista al General Alcázar (Bolivia), agosto de 2018).

Todo lo anterior, como es de esperar, colisiona con las miradas de Chile, centrada en los tratados de 1904 y 1929, y que son la razón de peso, por su vigencia, para negar cualquier atisbo de reclamación territorial – en línea con el último fallo de la CIJ. Así, para uno de los más reconocidos historiadores militares chilenos, como es el General Arancibia, el problema es que Perú y Bolivia siguen mirando atrás:

El ideal sería seguir avanzando hacia el futuro unidos y dejar la guerra atrás, pero la concurrencia a La Haya de los tres países confirma que hay problemas que impiden marchar más veloces al futuro, y un ejemplo es el tema de la negociación que exige Bolivia por su salida al mar y la controversia del río Silala, y con Perú el tema que quedó pendiente que es su posición con respecto al triángulo terrestre en su frontera sur con Chile (Entrevista al General Arancibia (Chile), julio de 2018).

Otro general chileno como es Le Dantec considera la necesidad de inscribir el conflicto en la complejidad misma de la derrota que, sin fundamento, alimenta la posición beligerante de Perú y Bolivia en la región:

Perú y Bolivia, se consideraban superiores a los habitantes del sur que producto de los constantes conflictos con los pueblos originarios, fueron forjando una raza mucho más ruda, belicosa y esforzada con la cual debieron enfrentarse, por lo que predomina un sentimiento de débil a poderoso, donde perciben el conflicto como una agresión usurpadora de un vecino más fuerte creando y manteniendo en el tiempo efectos reivindicatorios (Entrevista al General Le Dantec (Chile), julio de 2018).

Finalmente, el General López, expresidente de la Academia de Historia Militar, idénticamente interpreta que se trata de una cuestión anacrónica, del pasado, y que solo se supera mirando al futuro:

El sólo hecho de que el Estado de Chile haya sido sujeto de demandas por parte del Perú y de Bolivia ante la CIJ, es una muestra de que la convivencia no consiguiera alcanzar los niveles de buena vecindad que requieren nuestras naciones. Las dos demandas han sido motivadas por asuntos que tiene su origen en la Guerra

del Pacífico. Si se superaran los celos y los revanchismos, los tres Estados que estuvieron en guerra hace más de 130 años, podrían incrementar mucho más sus lazos comerciales, explorando la complementariedad de sus economías (Entrevista al General López (Chile), julio de 2018).

La Guerra del Pacífico y el imaginario colectivo.....

El relato nacional se construye sobre la base de las guerras, victoriosas o derrotas, que confieren los nombres, los hitos y las fechas que, en el imaginario colectivo, se inscriben como los momentos forjadores de la nación. Ya se advertía cómo, para el caso de Perú, los entrevistados destacaban incluso a Grau, Cáceres o Bolognesi como los padres de la patria que no tuvieron tras la guerra independentista. De igual modo, cabría esperar un muy diferente relato de la Guerra del Pacífico respecto de cómo lo hacen Bolivia o Perú a cómo lo hace Chile. Así, del caso boliviano se destaca el papel significativo y la visceralidad que ya está presente desde la escuela y la infancia:

Desde niños se nos enseña que fuimos víctimas de una agresión. Tenemos que defender Bolivia como sea. El servicio militar obligatorio, por ejemplo, cuando alguien llega con la idea de suprimirlo, automáticamente es acusado de ser chileno. Es resquemor es sobre lo que pasó y lo que debe pasar. Queremos salinas soberanas y salida al mar. Esto nunca se olvida y se transmite de generación en generación (Entrevista al General Peña y Lillo (Bolivia)).

La Guerra del Pacífico está cargada de odio y rechazo a los chilenos. Nuestras escuelas, nuestros niños, desde pequeños, saben del expolio y del saqueo cometido por los chilenos. Eso no va a cambiar. Somos una historia de resentimiento contra los chilenos. El cobre, el guano, el salitre, el litio. Todo era de nuestro territorio (Entrevista al General Jemio (Bolivia), agosto de 2018).

Si bien la posición peruana era mostrada con anterioridad, el Coronel Cassaretto también resalta la importancia de la guerra en las escuelas peruanas, aunque de manera más matizada:

En nuestras escuelas miramos con profundidad lo sucedido. Más que en cualquier otra parte de América Latina. Se paran las clases con las fiestas de la guerra, incluso, con motivo del 5 de abril (Entrevista al Coronel Cassaretto (Perú), septiembre de 2018).

Todo lo anterior, lejos de la forma en la que se inserta la Guerra del Pacífico en el relato nacional chileno, como resalta el Coronel Enberg:

Mientras en Perú y Bolivia se continúa enseñando en los colegios una historia cargada de mitos y heroísmo exaltado, donde se muestra al soldado chileno que combatió en esa guerra como un verdadero demonio, en Chile el sentimiento de orgullo por haber ganado el conflicto se ha ido diluyendo en el tiempo. En Chile me atrevo a decir que cada vez menos se enseña esta guerra a los jóvenes y niños (Entrevista al Coronel Enberg (Chile), julio de 2018).

Conclusiones.....

Es posible advertir diferentes conclusiones con respecto a cómo hoy persiste en el imaginario colectivo de las Fuerzas Militares y sus historiadores, la Guerra del Pacífico. En primer lugar, se puede observar de qué modo esta guerra admite diferentes interpretaciones en cuanto a su origen, sus causas, su misma evolución y las consecuencias que dejó, mayormente, para Bolivia y Chile.

También se da puede dar perfecta cuenta de cómo su vigencia afecta a las relaciones entre Chile y Bolivia, y cómo la disputa territorial marítima entre ambos y una pequeña reivindicación irresoluta en el sur peruano, hacen que no se haya cerrado el capítulo de la guerra, un siglo y medio después. Esto, nada baladí, no solo construye los imaginarios colectivos y transforma las alteridades de los vecinos del flanco sur latinoamericano. Además, permite exaltar nacionalismos y evocar acontecimientos que configuran el modo en el que son percibidos los respectivos vecinos de la región.

Llama poderosamente la atención que no haya ni siquiera acuerdos sobre el origen. Mientras que Bolivia y Perú hacen una lectura mucho más alejada a febrero de 1879 e inscriben en la década de los cuarenta el inicio de la guerra, en Chile reducen la lectura a los hechos derivados por la variación de precios sobre salitre y guano a finales de la década de los setenta. Lo anterior conduce a lecturas contradictorias con respecto al alcance, significado y justificación del pacto secreto suscrito entre Bolivia y Perú, para quienes se justifica por el expansionismo territorial y económico chileno. Todo lo contrario, Chile se percibe a sí mismo como un enemigo y una amenaza injustificada, extensible también a las tensiones con Argentina, lo cual explica su necesidad vital de defenderse y protegerse militarmente ante potenciales enemigos.

En cualquier caso, no hay dudas, ni en los testimonios ni en la bibliografía consultada, que la victoria militar chilena era incuestionable, tanto por el fusil de retrocarga y otras innovaciones militares que le daban una importante ventaja en el combate cuerpo a cuerpo, como por su mayor disciplina castrense, la mayor cohesión de la relación cívico-militar, y por la misma capacidad de movilizar ciudadanos a la defensa de la causa nacional.

La causa marítima va a seguir coleando como la gran razón irresoluta de las relaciones geopolíticas entre Bolivia, Chile y Perú, pendiente de una solución tripartita, y más allá de la reciente decisión adoptada por CIJ, lo cual no invita al optimismo, habida cuenta de que Chile resuelve la disputa invocando mirar al futuro y, por ende, entendiendo que este tipo de reclamo es tan anacrónico como nada factible.

A partir de ahí es fácil entender cómo se alimenta un relato nacional, presente en las escuelas, mucho más acentuado en los casos de Bolivia y Perú. Sin embargo, más allá de los llamados al futuro, a la integración, a la cooperación intergubernamental y al aliento de nuevas miradas, pareciera que aún son contadas las nuevas lecturas, más conciliadoras, sobre la Guerra del Pacífico. Puede que sin éstas resulte imposible abrazar nuevos senderos de un campo de estudio, hasta el momento, abonado por lecturas y miradas mayormente presentadas como irreconciliables.

Referencias

- ABECÍA, V. **Las relaciones internacionales en la historia de Bolivia**. La Paz: Los Amigos del Libro, 1979.
- ARELLANO, J. C. "El pueblo de filibusteros y la raza de los malvados: discursos nacionalistas chilenos y peruanos durante la Guerra del Pacífico (1879-1884). *Diálogo Andino*, 48, 71-83, 2015.

- ARELLANO, J. C. "Discursos racistas en Chile y Perú durante la Guerra del Pacífico (1879-1884)". *Estudios Ibero-Americanos*, 38(2), 239-264, 2012.
- ARIÑO, A. "Ideologías, discursos y dominación". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, 197-219, 1997.
- BARZELAY, M. y CORTÁZAR, J. C. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington: INDES, 2004.
- BLACK, J. *Rethinking Military History*. Nueva York: Routledge, 2004.
- BONILLA, H. *Guano y burguesía en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1974.
- BONILLA, H. *Un siglo a la deriva: Ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980.
- EDELMAN, M. *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial, 1991.
- FARCAU, B. *Chile, Peru, and Bolivia in the War of the Pacific, 1879-1884*. Westport: Praeger Publishers, 2000.
- FERNÁNDEZ, E. *et al.* "Textos escolares y la guerra del pacífico: ¿Obstáculos o instrumentos para la integración de chilenos y peruanos?" *Revista de Pedagogía*, 38(102), 53-79, 2017.
- FIGUEROA, C. "Geografías en disputa. La construcción del Chile territorial". *Revista* 180, 141, 8-13, 2011.
- GEERTZ, C. *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa, 1987.
- GODOY, M. "Ha traído hasta nosotros desde territorio enemigo, el alud de la guerra": Confiscación de maquinarias y apropiación de bienes culturales durante la ocupación de lima, 1881-1883". *Historia*, 44(2), 287-327, 2011.
- GODOY, M. "Los prolegómenos de una crisis episódica: El cantón de Taltal y la ley de impuesto a la producción salitrera, 1873-1883". *Historia*, 49(2), 455-486, 2016.
- IBARRA, P. "Peruanos y bolivianos en la sátira chilena de la Guerra del Pacífico (1879-1884)". *Historia y Comunicación Social*, 21(1), 75-95, 2016.
- KLAREN, P. "Los orígenes del Perú moderno, 1880-1930". Bethell, L. (ed.). *Historia de América Latina* (vol. 10). Barcelona: Crítica, 1996.
- KLEIN, H. *Historia General de Bolivia*. La Paz: Juventud, 1982.
- KLEIN, H. "Bolivia desde la Guerra del Pacífico hasta la Guerra del Chaco, 1880-1932". Bethell, L. (ed.). *Historia de América Latina* (vol. 10). Barcelona: Crítica, 1996.
- KUUS, M. "Foreign Policy and Ethnography: A Skeptical Intervention". *Geopolitics*, 18(1), 115-131, 2013.
- LANZA, J. "El método narrativo para entenderla trayectoria y el funcionamiento de las políticas públicas locales". *Ciencia Política*, 12(23), 175-203, 2017.
- MCEVOY, C. "Chile en Perú: guerra y construcción estatal en Sudamérica, 1881-1884". *Revista de Indias*, 236, 195-216, 2006.
- MCEVOY, C. *Armas de persuasión masiva: Retórica y ritual en la Guerra del Pacífico*. Centro de Estudios Bicentenario, Santiago, 2010.
- MCEVOY, C. *Guerreros Civilizadores: Política, Sociedad y Cultura en Chile durante la Guerra del Pacífico*. Santiago: Universidad Diego Portales, 2011.
- MCEVOY, C. "Civilización, masculinidad y superioridad racial: una aproximación al discurso republicano chileno durante la Guerra del Pacífico (1879-1884)". *Revista Sociología Política*, 20(42), 73-92, 2012.
- MORA, M. "La Casa Gibbs y el monopolio salitrero peruano: 1876-1878". *Historia*, 41(1), 63-77, 2008.
- OLGUÍN, P. "Fantasmas de rojo y azul. Los saqueos de las tropas chilenas en la guerra del Pacífico". *Anuario colombiano de historia, sociedad y cultura*, 43(1), 263-293, 2016.
- Parodi, D y Chaupis, J. *Lo que decimos de ellos: La guerra del Pacífico en la historiografía y manuales escolares peruanos*. Lima: Universidad de Lima, 2019.
- PARODI, D. *La Guerra del Pacífico en la historiografía y manuales escolares chilenos*. Lima: PUCP, 2010.
- PROKKOLA, E. "Using Narrativity as Methodological Tool". *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 13(3), 442-449, 2014.

QUEREJAZU, R. **Guano, salitre y sangre: Historia de la Guerra del Pacífico**. La Paz: Los Amigos del Libro, 1978.

RÍOS, J. y CAIRO, H. “Los discursos sobre la participación política en el proceso de paz de Colombia”. **Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, 20(39), 317-339, 2018.

ROJAS, C. y SALAZAR, M. “La patria en escena: El teatro chileno en la guerra del pacífico”. **Historia**, 48(1), 77-97, 2015.

ROJAS, F., ARAYA, A. y RAMÍREZ, D. “Tras los pasos de la muerte. Mortandad en Tacna durante la Guerra del Pacífico, 1879-1880”. **Historia**, 50(2), 399-441, 2017.

SATER, W. **Chile and the War of the Pacific**. Nebraska: University of Nebraska Press, 1986.

SATER, W. **Andean Tragedy: Fighting the War of the Pacific, 1879-1884**. Lincoln: University of Nebraska Press, 2007.

SICOTTE, R., VIZCARRA, C. y WANDSCHENEIDER, K. “The Fiscal Impact of the War of the Pacific”. **Cliometrica**, 3, 97-121, 2009.

STOCKMEYER, V. “El ejército de Chile en vísperas de la Guerra del Pacífico: una visión de las tropas (1866-1879)”. **Historia**, 1, 135-155, 2016.

TÉLLEZ, E. **Historia General de la frontera de Chile con Perú y Bolivia**. Santiago: Universidad de Santiago de Chile, 1989.

VAN DIJK, T. “Discurso y dominación”. **Grandes Conferencias en la Facultad de Ciencias Humanas**, 4, 5-28, 2004.

VAN DIJK, T. “Ideología y análisis del discurso”. **Revista Utopía y Praxis Latinoamericana**, 29, 9-36, 2005.

ZEGARRA, L. “Reconstruction of export series for Peru before the Great –Depression”. **Journal of Iberian and Latin American Economic History**. En prensa, 2018.



Party positions over international human rights treaties in the United States in the Post-Cold War¹

1. Esta pesquisa está vinculada ao Processo FAPESP número 2019/20181-6.

Posições partidárias sobre tratados internacionais de direitos humanos nos Estados Unidos no pós-Guerra Fria

Posiciones partidistas sobre los tratados internacionales de derechos humanos en los Estados Unidos después de la Guerra Fría

2. Doutor em Ciência Política pela UFSCar, Bolsista de Pós-Doutorado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) no Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais (IPPRI) da Universidade Estadual Paulista (UNESP), São Paulo, Brasil. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6740-5489>.

Flávio Contrera²
Matheus Lucas Hebling³

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n1.p24

Received on April 04, 2019
Accepted on April 27, 2020

3. Mestre em Ciência Política pela UFS-Car, Bolsista de Doutorado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7810-0122>.

ABSTRACT

This article aimed to verify the occurrence of convergence and congruence in the positions that the Democratic and Republican parties express about human rights treaties in the Electoral, in the Executive, and the Legislative arenas, in the Post-Cold War (1992-2016). The use of the comparative method guided the study of six specific cases, analyzed using qualitative techniques. The results point to two trends. The first is that the possibility of convergence between the Democratic and Republican parties tends to diminish when their positions on human rights treaties are anchored by ideological perspectives, and the second is that a party's position on a treaty tends to be congruent among political arenas. Moreover, the divergence of positions between the parties clarifies the liberal internationalist character of the Democratic positions and the conservative isolationist approach of the Republican positions.

Keywords: Human Rights. Political Parties. Post-Cold War. Treaties. The United States.

RESUMO

Este artigo teve como objetivo verificar a ocorrência de convergência e congruência nas posições que os partidos Democrata e Republicano sustentaram sobre tratados internacionais de direitos humanos nas arenas eleitoral, no Executivo e no Legislativo, no pós-Guerra Fria (1992-2016). O emprego do método comparativo orientou o estudo de seis casos específicos, analisados a partir de técnicas qualitativas. Os resultados apontam duas tendências. A primeira delas é a de que a possibilidade de convergência entre os partidos Democrata e Republicano

tende a diminuir quando suas posições são ancoradas por perspectivas ideológicas. A segunda é a de que a posição de um partido sobre um tratado tende a ser congruente entre as diferentes arenas políticas. Além disso, a divergência de posições entre os partidos evidencia o caráter liberal internacionalista das posições democratas e a abordagem conservadora isolacionista das posições republicanas.

Palavras-Chave: Direitos Humanos. Partidos Políticos. Pós-Guerra Fria. Tratados. Estados Unidos.

RESUMEN

Este artículo tuvo como objetivo verificar la ocurrencia de convergencia y congruencia en las posiciones que los partidos Demócrata y Republicano mantuvieron sobre los tratados internacionales de derechos humanos en el ámbito electoral, ejecutivo y legislativo, en la posguerra fría (1992-2016). El uso del método comparativo guió el estudio de seis casos específicos, analizados mediante técnicas cualitativas. Los resultados apuntan a dos tendencias. La primera es que la posibilidad de convergencia entre los partidos demócrata y republicano tiende a disminuir cuando sus posiciones están ancladas en perspectivas ideológicas. La segunda es que la posición de una parte en un tratado tiende a ser congruente entre diferentes arenas políticas. Además, la divergencia de posiciones entre los partidos resalta el carácter internacionalista liberal de las posiciones demócratas y el enfoque conservador aislacionista de las posiciones republicanas.

Palabras-clave: Derechos humanos. Partidos políticos. Post-Guerra Fría. Tratados. Estados Unidos.

Introduction

Prospects for cooperation initiatives among countries have long been on the horizon of liberal theorists in international relations. Initially, these perspectives envisioned the possibility of cooperation through international organizations, which came to take effect only after World War II. In subsequent years, these perspectives focused on regional integration (DEUTSCH, 1957; HAAS, 1964; MITRANY, 1966). Since the 1970s, liberals have envisioned cooperation through the construction of international regimes (KEOHANE; NYE, 1977; KRASNER, 1982) and later, through global governance structures (ROSENAU, 1992). However, this long period of theoretical development took place during the Cold War, when the conflict between the superpowers affected the prospects for international cooperation.

The beginning of the 1990s, in contrast, is characterized as a moment of change and reorganization of the international system. The disintegration of the Soviet Union and the end of the bipolar conflict combined with the intensification of the globalization process have ushered in a new era in which cooperation initiatives among countries have become more feasible. In this context, the prospects for international cooperation have stimulated new enthusiasm for treaty-making as a way to solve some of the world's most pressing problems (ELSIG *et al.*, 2011).

This is not to say that treaties are a particular post-Cold War phenomenon. Quite the opposite. However, in this new context, they have gained particular importance for States to jointly address challenges that

transcend their borders, and that depend on a complex solution. In this sense, it is clear in the literature that the end of the Cold War-era opened up new opportunities for the further institutionalization and legalization of international politics (ELSIG *et al.*, 2011; GOLDSTEIN *et al.*, 2000).

This more favorable context for cooperation did not, however, prevent the United States (US), despite being the main actor in the international system, from failing to ratify a series of important treaties, among which the human rights treaties stand out. At the same time that the United States is recognized for its willingness to pressure other countries to adhere to best human rights practices, that provision is not found when it comes to the Americans themselves adhering to international human rights treaties. For this reason, the relationship of Americans with this issue has been described in the literature as paradoxical or even hypocritical (BRADLEY, 2008).

On the other hand, it has to be considered that although the rate of ratification of international treaties by the US is not among the highest in the world (ELSIG *et al.*, 2011), this does not mean Americans are unwilling to build cooperative solutions to global problems. Effectively, the construction of international treaties involves a series of steps, which can be separated at the international and domestic levels. According to Putnam (1988), this political struggle takes the form of a two-level game involving bargaining between negotiators leading to a provisional agreement (level I) and separate discussions between domestic support groups on ratifying or not the agreement (level II).

It is precisely at the domestic level that the decision to ratify international treaties occurs. In contrast to the favorable context of cooperation at the international level, the domestic context in the US has been marked since the late 1980s by the intensification of party polarization (BECKMANN, MCGANN, 2008; BRUNELL *et al.*, 2015; POOLE, ROSENTHAL, 1997; RAGUSA, 2016; THERIAULT, 2006).

Since political parties are the main actors responsible for approving international treaties in the U.S. Senate, two important questions emerge when we approach the positions they hold on these treaties. The first is the question of the convergence of positions, without which a treaty cannot be ratified – given the qualified majority required for it. In this scenario, how similar the Democratic and Republican parties' positions are when it comes to human rights? The second is the congruence of positions, essential for the party's responsiveness to be verified by the voter when a party manifests itself over a treaty in the different political arenas, i.e., Electoral, Executive and Legislative. Are parties' positions congruent among different political arenas?

Thereby, this article aimed to verify the occurrence of convergence and congruence in the positions that the Democratic and Republican parties express about human rights treaties in the Electoral, in the Executive, and the Legislative arenas, in the Post-Cold War. Although the small number of cases analyzed does not allow us to produce generalizations, the results point to two important trends that can be tested in future studies that are not restricted to human rights issues. The first is that the possibility of convergence between the Democratic and Republican par-

ties tends to diminish when their positions are anchored by ideological perspectives. The second is that a party's position on a treaty tends to be congruent among different political arenas.

Much has been done to understand party polarization, but mainly in big-time series (LAYMAN, CARSEY, 2002; LEVENDUSKY, 2009). Being the comprehension of polarization methodologically, quantitatively (POOLE, ROSENTHAL, 1997), or qualitatively (HACKER, PIERSON, 2006), its relation with public opinion (FLYNN, HARBRIDGE, 2016), with the economy (MCCARTY, POOLE, ROSENTHAL, 1997) or even party pressures themselves (SNYDER, GROSECLOSE, 2000). However, this literature has yet to explore topical issues and their relation with party polarization, that being foreign policy or human rights. This gap is the one we try to fill with this work.

This article is organized into five sections. The introduction was presented in this first section. The second addresses the process of ratification of international treaties in the United States. In the third section, we presented the data and methods. In the fourth section, we discussed the findings, and, finally, in the fifth section, we concluded.

The treaty process in the United States

The process of ratification of treaties in the United States is characterized by a series of steps. While negotiation and signing of treaties take place internationally, treaties are sent to the Senate for advice and consent at the domestic level. If a treaty is approved, it is submitted to the President for ratification. This process is regulated by the Constitution, which says: "He [the President] shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two-thirds of the Senators present concur." (U.S. CONSTITUTION, art. II, § 2).

Unlike what the constitutional text might suggest with the word "advice", the President and Senate do not negotiate treaties together. According to Scott (2002), experience has shown that a shared role in the negotiation stage was impractical. Thus, the negotiation of treaties is limited to the actors in the Executive Branch and may be authorized by both the President and the Secretary of State. After negotiations are concluded, the treaty is signed by the President. This signature, however, does not end the process, nor does it create obligations related to the treaty for the country. It is only a sign of the commitment of the United States to the act of ratification, which needs to obtain the consent of the Senate.

Thus, once the treaty has been signed, the President can submit it to the Senate through a message requesting its consent. The treaty, then, is read and forwarded to the Foreign Relations Committee (FRC), which allocates it to the calendar, where it remains until the FRC considers it. The Committee may either report the treaty to the floor or recommend its return to the President. Precisely, as Scott (2002) explains, only in three situations treaties returns to the President. In the other six possible scenarios, treaties remain in the Senate and return to the FRC at the end of the legislature. These scenarios, which are important for the understanding of the treaty process in the United States, are provided in Chart 1.

Chart 1 – Possible Scenarios of Senate Actions on Treaties

Senate Actions		The result of Senate Actions	
Vote on Advice and Consent to Treaty	Vote on Resolution of Return	Subsequent Location of Treaty	Article 18 Obligation Problem
1. Greater than or equal to 2/3 in favor	Not applicable	Returned to President	No
2. Less than 2/3 in favor	Greater than 1/2 in favor	Returned to President	No
3. No vote	Greater than 1/2 in favor	Returned to President	No
4. Less than 2/3 in favor	Less than 1/2 in favor	Remains in Senate	Yes
5. Less than 2/3 in favor	Less than 1/3 in favor (more than 2/3 in favor of retaining)	Remains in Senate	Yes
6. Less than 2/3 in favor	No vote	Remains in Senate	Yes
7. No vote	Less than 1/2 in favor	Remains in Senate	Yes
8. No vote	Less than 1/3 in favor (more than 2/3 in favor of retaining)	Remains in Senate	Yes
9. No vote	No vote	Remains in Senate	Yes

Source: SCOTT, 2002, p. 1476.

If the Committee fails to decide on the treaty, it can remain on the calendar indefinitely. In this regard, the Foreign Relations Committee has at this stage full decision-making power over the future of the treaty. The negotiations conducted in the international arena around the treaty are contrasted in the Senate with the conflicts that characterize the Legislative branch and the Domestic Politics.

Party Convergence

Bipartisan convergence on political issues relies on how much are the parties compromised with their ideologies. Therefore, if there is ideological polarization, the probability of parties converging on issues fades away. The political positions of Democrats and Republicans are ideologically based on liberalism and conservatism, respectively. But it was not always so. When the Republican Party emerged in 1854 it was fundamentally anti-slavery and liberal. In the 1860 presidential election, the Democrats split into two wings, north and south, the first being anti-slave and liberal and the second being pro-slave and conservative. However, about a hundred years after the end of the Civil War the parties were positioned on different ideological spectra. Throughout this period, the Democratic Party became consistently liberal while the Republican Party was pushed into conservatism. This was due to Democrat Woodrow Wilson adherence to labor guidelines in 1912 elections, previously associated with the Republican Party; the rise in the 1930s of the New Deal in Democrat Roosevelt's government and his policies of welfare-state; and the Democrats' adherence to the civil rights movement in the 1960s (ROSATI; SCOTT, 2011). At the end of the 1960s, the Vietnam War⁴ divided the parties also on foreign policy (LINDSAY, 1994; MEERNIK, 1993; NELSON; TILLMAN, 1984). Opposition to the war became central to the Democratic Party. Groups opposed to the war saw the moment as

4. Since Vietnam, presidents have endorsed human rights as part of the foreign policy agenda. At the same, they have consistently attempted to bolster American self-confidence and revive the perceived moral legitimacy of the U.S. foreign policy by rhetorically mobilizing American exceptionalism. Although the rhetoric of American exceptionalism is used by Democrats and Republicans, it should not be confused with party ideology.

a historic opportunity to help redefine US foreign policy through a human rights policy (MAINWARING, 1986), that changed the fundamental nature of US-Third World relations while still protecting essential American interests (SCHMITZ; WALKER, 2004).

In contrast to that progressive movement, Republicans received support in the mid-1970s from Christian fundamentalists, pro-life groups, and others of special interest on the right. These groups played a major role in articulating an image of the United States, embodying Christian virtues and employing all available means to defeat communism, representing it as the evil force that destroys Christian values. Moreover, Carter was accused of being a weak president, especially after the disaster in Iran, the Sandinista victory in Nicaragua, and the spread of atrocities committed by the communist regimes of Cambodia and Vietnam. In this context, social movements organized by the new right demanded a more aggressive presence of the United States in the Third World (MAINWARING, 1986). Reagan's victory in 1980 led American foreign policy in this direction, reinforcing the Republican Party's reputation as a proponent of conservative positions.

Starting in the 1970s, institutional and contextual changes have contributed to a decrease in bipartisan consensus on foreign policy. In the institutional scope, the rule of representation of the parties within the Committees in the legislature changed. The percentage of representation of a party within the Senate began to determine the percentage of seats that a party is entitled to in each committee, including in the Committee on Foreign Relations. At the same time, this change gave agenda power to the majority party in each legislature and reinforced inter-party divisions as parties began to vote with greater discipline (ALDRICH, 2011; ROHDE, 1991);

Besides Vietnam, the end of the Cold War meant a substantial contextual change that affected the prospects for bipartisan convergence. External threats – as the Soviet Union was during the Cold War – are fundamental for bipartisan consensus on foreign policy. As Simmel (1904) and Coser (1956) showed, the existence of a threat can have positive consequences for group cohesion, morale, and development. In such circumstances, i.e., the existence of an external threat, Huntington (1997) argued that the United States promoted national security-related interests to deal with it. On the other hand, some authors have shown a threat absence opens an opportunity for the pursuit of parochial interests carried out by the activism of interest groups (HUNTINGTON, 1997; NYE, 1999; RICE, 2000). This was the scene after the Soviet Union's dissolution.

In the Post-Cold War era, foreign policy consensus was replaced by party disagreement and polarization. The absence of a vital threat allowed parties to reformulate their foreign policy positions (ORNSTEIN, 1992). The strategy of containment had become inadequate to deal with the fluid and diffuse threats that have gained centrality in the post-Cold War era, such as environmental degradation, illegal immigration, ethnic and religious conflicts, humanitarian emergencies, terrorism, and international crime.

Under these circumstances, we argue that there is a possibility for an even smaller consensus on foreign policy in the post-Cold War context and an increase in divergent positions between the major parties. International human rights treaties are an important element of American foreign policy.

In this sense, identifying the positions of the parties on these treaties allows us to verify if there are cohesion and continuity in the defense of the American national interests or if these vary according to the party positions.

Scholars have acknowledged that the Democrats are seen as those who best deal with social welfare and civil rights issues, while the Republicans are seen as the most capable of dealing with the rule of law and national defense (POPE, WOON, 2008). This ideological division that characterizes parties includes foreign policy issues. Milner and Tingley (2015) argue that conservatives and liberals have different positions on trade policy, international economic aid, and domestic military spending. The authors also argue that conservatives are more hawkish on foreign policy than liberals are. Liberals would engage in interventionism only in situations where the human rights of the citizens of the countries involved are affected.

Thus, while Democrats are often classified as liberal, Republicans are considered conservative in their positions. We expect this tendency to be verified concerning the subjects analyzed here. This implies arguing that in human rights treaties the Democrats would defend liberal while the Republicans would defend conservative positions. This trend would imply the possibility of ratifying a treaty since it would make it difficult to build convergence between the parties. Considering the previous debates on parties' ideologies and positions over the time (HUNTINGTON, 1997; LINDSAY, 1994; MAINWARING, 1986; MEERNIK, 1993; MILNER; TINGLEY, 2015; NELSON; TILLMAN, 1984; NYE, 1999; POPE; WOON, 2008; RICE, 2000; ROSATI; SCOTT, 2011), the institutional changes and the prospects for polarization starting in the 1970 (ALDRICH, 2011; ROHDE, 1991) and increasing in the post-Cold War (ORNSTEIN, 1992), we have investigated the following hypothesis:

H1: The possibility of convergence between the Democratic and Republican parties tends to diminish when their positions on human rights treaties are anchored by ideological perspectives.

Party Congruence

Although the U.S. Senate is the arena in which parties' positions on treaties assume a more decisive character, parties also manifest themselves in previous or simultaneous moments in other arenas, such as in the Electoral arena and the Executive arena. Thus, during presidential elections, parties can position themselves on international treaties in their campaign manifestos. When they come to the United States Presidency, the party in the Executive can also express positions on treaties in the documents that organize the foreign policy guidelines of the Administration. In this regard, the National Security Strategy, edited by the National Security Council and the Strategic Plan for International Affairs, edited by the Department of State and the United States Agency for International Development (USAID), stands out.

When parties took positions in the Electoral arena and the Executive branch, more than signaling their positions on the treaties to legislators, they seek to shape the positions of the legislators themselves so that there is party congruence around the subject of the treaty. This is

a key issue for contemporary democracies. It involves the perspective of the responsiveness of elected political representatives to the demands of citizens (DAHL, 1971). As policy-seekers, voters choose the party manifesto in the Electoral arena that most closely matches their preferences (DOWNS, 1957).

In this regard, the voter's vote is not only perspective but also retrospective. Considering that if the voter is satisfied with the government performance of the previous period, he will keep his vote in the same party. Otherwise, he will support another. Thus, motivation stemming from the fact that parties are office-seeking and that the fear of retaliation by voters would act as incentives to motivate governments to be responsive to voters (HOFFERBERT; BUDGE, 1992).

Responsiveness is measured by the positions that the parties manifest in the Electoral, Executive and Legislative arenas. In other words, if there is congruence in the positions held by the parties on human rights treaties, there would be responsiveness. Thus, if the parties are responsive, we understand that there is a greater probability of congruence between the positions defended by them in the Electoral arena and the Senate; or otherwise, among the positions advocated by the winning party in the Electoral arena, and later in the Executive and, in the Senate. Considering Downs (1957), Dahl (1971), and Hofferbert and Budge (1992) statements, we have investigated the following hypothesis:

H2: A party's positions on a treaty tend to be congruent among different political arenas.

Data and Methods

We analyzed data extracted from documentary sources for the analysis of the positions of political parties on international human rights treaties in each of the arenas of party competition (Electoral, Executive, and Legislative).

In the case of the Electoral arena, documentary sources are the presidential campaign manifestos of the Democratic and Republican parties in the 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2008, 2012, and 2016 elections. Campaign manifestos are presented by the parties during their conventions to select their respective candidates for the post of President of the United States. Manifestos aim to present public policy objectives and proposals, which are typically very broad and generic, although some sections may be written narrowly to appeal to partisan interest groups.

For analyzing the positions of the parties in the Executive, the data were collected in the two main public documents that guide US foreign policy. These are the National Security Strategy (NSS), edited by the National Security Council, and the Strategic Plan for International Affairs edited by the Department of State and USAID.

The National Security Strategy obligation goes back to the 1986 passage of the *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act*. As a key statement on the President's global agenda, the national security report represents the cornerstone of the strategic direction of encom-

passing the allocation of national resources and the uses of elements of national power to protect the national interest and to achieve national and global goals and objectives of the United States. According to Reilly (2004), as a unifying document for the Executive Branch, the security strategy is designed to create an internal consensus on the foreign strategy of defense, diplomacy, and economics. In the scope of this article, we analyze the NSS's published during the administrations of Bill Clinton (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000), George W. Bush (2002, 2006), and Barack Obama (2010, 2015). The NSS should be transmitted annually since 1987, but frequently reports come in late or not at all for the decision of the Administration.

In turn, the Strategic Plan of the Department of State and USAID meets the provisions of the *Government Performance and Results Act*, passed by Congress in 1993. Along with the National Security Strategy, the Strategic Plan of the Department of State confirms several important guidelines of US foreign policy. The difference between the documents lies in the fact that the former articulates the priorities of the Administration in terms of policies and instruments dealing with security threats, while the latter sets out a global and systematic view of national interests, as well as covering the range of goals and activities of US government agencies abroad (DEPARTMENT OF STATE, 1999). We analyzed the four Strategic Plans edited by the governments of Clinton (1999), Bush (2003 and 2007), and Obama (2014).

Finally, we analyzed the positions of the parties in the Legislative Arena. In this case, there are three main sources of data: 1) Committee on Foreign Relations Reports on the treaties; 2) The Congressional Record of the floor actions; and 3) Treaties' roll call votes when available⁵.

Case Selection

According to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), there are 9 core international human rights conventions since the United Nations (UN) foundation. There are three possible positions for a state regarding a treaty: state party, signatory, or no action. Consent, via ratification, accession, or succession, followed by its enforcement is required for a state to be a 'state party' to a treaty. A preliminary endorsement and intent to domestic examination or ratification are required for a state to be considered a 'signatory' to a treaty, while 'no action' means that consent has not been expressed.

The United States has ratified until today only three of the nine UN human rights treaties. Americans have also ratified two ILO (International Labour Organization) and one HCCH (Hague Conference on Private International Law) human rights treaties, all after the end of the Cold War. Not all human rights treaties are included in our analysis though. To verify the possibility of congruence in the positions of the parties requires that a comparison is made between positions manifested in two or more arenas. Thus, the criterion of case selection was to identify positions manifested by parties over a human rights treaty in more than one arena⁶. We follow a sequential strategy. First, we identified the positions

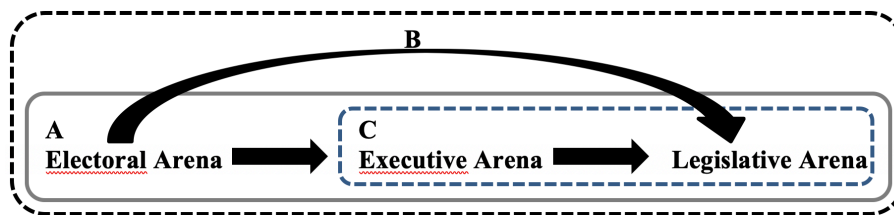
5. Roll-call votes are not always required. Roll call votes occur when a representative or senator votes "yea" or "nay," so that the names of members voting on each side are recorded. On the other hand, senators can also vote by voice. A voice vote is a vote in which those in favor or against a measure say "yea" or "nay," respectively, without the names or tallies of members voting on each side being recorded.

6. Treaties approved in the Legislative like the Abolition of Forced Labour Convention (ILO), the International Covenant on Civil and Political Rights (UN), and the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (UN) did not meet the two arenas criteria and were not included in the analysis.

that the parties have expressed about human rights treaties in the Electoral Arena. Then, in the Executive, and finally in the Legislative, between 1992 and 2016.

There are cases where positions have been manifested by the parties: a) in the three arenas; b) only in the Electoral arena and in the Legislative arena; c) only in the Executive arena and in the Legislative arena, as shown below:

Image 1 – Case Selection Criteria



Source: Authors' elaboration.

Once the positions expressed by the parties on treaties in more than one arena have been identified, we excluded from the sample the generic positions that did not refer to a particular treaty. In this sense, the database was configured only by treaties specified in the party positions. The following treaties met the criteria:

Chart 2 – Current Status of Human Rights Treaties

Treaty	Organization	Signed	Received in the Senate	Senate's last action	Ratified
International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination	United Nations	September 28, 1966	February 23, 1978	June 24, 1994 Resolution of advice and consent to ratification agreed to in Senate by Division Vote.	Yes, October 21, 1994
Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women	United Nations	July 17, 1980	November 12, 1980	November 20, 2002 Automatically referred to the CFR under the provisions of Rule XXX, section 2, of the Standing Rules of the Senate.	No
Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption	Hague Conference on Private International Law	March 31, 1994	June 11, 1998	September 20, 2000 Resolution of advice and consent to ratification agreed to in Senate by Division Vote.	Yes, December 12, 2007
Convention on the Rights of the Child	United Nations	February 16, 1995	Not sent	Not Applied	No
Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour	International Labour Organization	June 17, 1999	May 8, 1999	May 11, 1999 Resolution of advice and consent to ratification agreed to in Senate by Division vote.	Yes, December 2, 1999
Convention on the Rights of Persons with Disabilities	United Nations	July 30, 2009	May 17, 2012	December 17, 2014 Automatically referred to the CFR under the provisions of Rule XXX, section 2, of the Standing Rules of the Senate.	No

Source: Elaborated by the authors with data from the U.S. Congress and the United Nations Human Rights Indicators. Available at: <http://www.congress.gov/> and <https://indicators.ohchr.org>.

Methodology

In addition to making an analysis between and among the selected cases of both parties in three different arenas, it is necessary to point out that it will also be done among a few cases (small-N). This method, called a case-oriented approach, allows the description of more details and the understanding of complex relationships, considering historical, institutional, and cultural particularities, focusing on specific processes and relationships (DELLA PORTA, 2008).

The comparative method fits the search given your goals. For Mahoney (2007), the comparative analysis can be used for the development and test of theories. Here, the second use is made, in which we use cross-case analysis as a means of causal inference, providing information about its context or mechanism. In it, hypotheses are evaluated by elucidating intervening processes and observable implications of arguments, requiring the use of various facts and knowledge of general causal principles to explain effects.

This method is used to locate intervening mechanisms by linking a hypothetical explanatory variable to a result, avoiding spurious correlations for a causal relationship. By identifying mechanisms that link a supposed explanatory variable and an effect variable, trust in the causal relationship is increased. More importantly, it must be understood that the comparative method is always contextual, which means that different variables can have similar effects, whereas similar variables can have different effects, depending on the context (RAGIN, 2000). In this way, it is necessary to examine differences and similarities in context to identify different causal combinations.

According to Ragin (2000), such a method identifies complex causal combinations that explain the occurrence of a multicausal phenomenon – which cannot be fully explained by quantitative measurements of the variables. It adopts the same logic of the statistical method but adapts the use of many variables with a small number of cases (small-N).

Findings

The willingness of the United States to ratify such treaties seems less than the willingness of many of the countries that the Americans are pressing to adhere to more humanitarian practices. On the other hand, there is no guarantee that the accession of repressive states to human rights treaties will lead them to comply with the agreed provisions.

Hafner-Burton *et al.*'s (2008) study show that nation-states with very negative human rights records tend to sign and ratify human rights treaties at similar rates to those states with positive records. In this respect, the most autonomous states among the repressive states stand out. This would occur because, being less constrained by domestic forces, these governments would be more likely to ratify human rights treaties as a symbolic commitment. Besides, the authors argue that the deepening of international human rights regimes creates opportunities for repressive states to exhibit low-cost legitimization commitments to world standards,

leading them to ratify treaties even without the capacity or willingness to fulfill commitments.

In turn, the decisions of states to commit themselves and their willingness to comply with human rights treaties would be related to the level of democratization of the institutions of those states. Thus, Zhou's (2014) study suggests that political democratization is crucial to the creation of the international human rights regime because it creates "compromise" and "concession" mechanisms that motivate states to support such treaties.

Earlier, Hathaway's study (2007) already showed that states with less democratic institutions would be less likely to commit to human rights treaties if they had poor human rights records because there would be little prospect that treaties would be fulfilled. On the other hand, states with more democratic institutions would be less likely to commit to human rights treaties if they had precarious human rights records precisely because treaties would likely lead to behavioral changes.

Although adherence to human rights treaties is not related to the provision of compliance with these treaties, and that this provision varies according to the level of democratization of the institutions of those countries, the discussion about the United States' difficulty in ratifying such treaties is not less relevant. The main human rights treaties only began to be ratified by the United States in the late 1980s, and in those cases, they were ratified under reservations (RUDs). Also, important treaties such as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, and the Convention on the Rights of the Child have not been ratified yet. We begin our analysis from these cases.

*The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination
Against Women*

The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) is awaiting approval since it was sent by President Carter (Democratic Party) to the Senate for advice and consent in 1980. The hearings were not made by the Senate's Foreign Relations Committee until 1988. According to the 2002 Committee Report, both Reagan (1981-1989) and Bush (1989-1993), Republican administrations did not indicate support for ratification of the treaty, this being the reason for the FRC's failure to act on CEDAW in the period. However, in 1994, under Clinton's presidency, with a Democratic majority in the Senate, the treaty was nearing approval. By 13 votes to 5 (all 5 being from the Republican minority), the Senate Foreign Relations Committee recommended ratification of the treaty, subject to four reservations, four understandings, and two declarations. However, the midterm elections of 1994 led to the Republican takeover. Thus, the FRC came to be chaired by Republican Senator Jesse Helms, who did not take CEDAW to the floor. In 2002, Democrats retook the FRC, chaired by Senator Joseph Biden and new hearings were held. A new report was approved by the Committee by 12 votes (10 Democrats and 2 Republicans) to 7 (all 7 Republicans), but

again CEDAW did not reach the floor. In the Report prepared by Senator Biden the reasons for its approval are manifested:

Although women in the United States enjoy equal opportunity and equal protection of the law, these rights are not universally guaranteed elsewhere. The Convention provides an important means to advance these rights. The Committee believes that U.S. ratification of CEDAW will serve several important purposes (US SENATE, 2002b, p.5)

On the other hand, the Republican minority at the FRC in 2002 argued that “the Convention raises several complex and important issues which should have been explored further in one or more hearings with the current Administration’s witnesses” (US SENATE, 2002b, p. 16). Moreover, they reinforced the position manifested by the Republican minority of 1994, sustaining that “the United States has the strongest record on opportunities and rights for women in the world, and that ratification of the Convention, rather than improving that record, would raise divisive social issues such as those noted above” (US SENATE, 2002b, p. 16).

The unwillingness of Republicans to CEDAW is also evident in the Executive Arena. In the foreign policy documents analyzed, Republicans failed to issue positions on the treaty. Democrats, in turn, positioned favorably to CEDAW in all seven National Security Strategy issued by the National Security Council of the Clinton Administration, between 1994 and 2000. They argued that the United States “must continue to demonstrate its willingness to adhere to international human rights standards” (THE WHITE HOUSE, 1997, p. 24) and they called for the Senate consent to ratify it (THE WHITE HOUSE, 1994; 1995; 1996; 1998; 1999; 2000). Thus, while the Republican chairman in the FRC refused to take action on CEDAW between 1995 and 2001, the Executive, under Democratic control, pressed annually for its ratification.

Besides, the lack of convergence between Democrats and Republicans on CEDAW was also manifested in the Electoral arena, from the 2000 election onwards. Democrats expressed favorably to the treaty in their manifestos, defending they were committed to ensuring full equality for women (DEMOCRATIC PARTY, 2008; 2012; 2016). Specifically, in the 2000 election manifesto, they stood to “make a special effort to hear women when they rise courageously to resist or end the war in their communities” (DEMOCRATIC PARTY, 2000, p. 49). In 2016, they related economic growth, decreases in poverty, and prosperity of the families and communities to the opportunity of women and girls being “healthy, educated, and able to participate economically” (DEMOCRATIC PARTY, 2016, p. 46).

On the other hand, Republicans stood in opposition to CEDAW in the Electoral Arena. The position taken by Republicans in campaign manifestos was that the United States should reject treaties, as CEDAW, because its long-range implications on the American family are ominous and unclear (REPUBLICAN PARTY, 2008; 2012; 2016). Devoting more attention to the treaty in the 2008 election, Republicans argue that “UN has no mandate to promote radical social engineering, any effort to address global social problems must respect the fundamental institutions of marriage and family” (REPUBLICAN PARTY, 2008, p. 7). Moreover, they supported the *Mexico City policy*, “which prohibits federal monies from

being given to non-governmental organizations that provide abortions or actively promote abortion as a method of family planning in other countries” (REPUBLICAN PARTY, 2008, p. 7).

Indeed, the favorable position of the Democrats was congruent among Legislative, Executive, and Electoral arenas. For its part, the anti-treaty position expressed by the Republicans was congruent between Electoral and Legislative arenas. The inaction of Republican presidents on CEDAW may indicate that they were disinterested in the treaty’s approval. In this sense, Republican positions would be also congruent with the Executive.

Convention on the Rights of Persons with Disabilities

The Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) was signed by President Obama (Democratic Party) in July 2009. However, it has not been ratified yet. Obama transmitted the CRPD to the Senate for advice and consent to ratification in May 2012. On July 26, 2012, FRC, chaired by the Democrat Senator John Kerry, passed a Report on CRPD by a 13-6 vote, subject to certain conditions. All the ten Democrats present voted favorably. Republicans split 6 to 3 against the treaty. Democrats position on the treaty is expressed in the comments in the Committee Report:

The committee is persuaded by the support of experts in disability law and advocacy that ratification of the Convention will enable the United States to more effectively advocate on behalf of the millions of disabled Americans. These experts indicate that it will give the United States a more effective voice in advocating for standards and practices abroad that comport with the high standards for the protection of disabled persons found in U.S. domestic law and practice. In addition to our bilateral efforts, ratification will allow the U.S. to nominate U.S. disabilities experts to sit on the Disabilities Committee, giving the United States a formal voice and vote in the Assembly of States Parties to the Convention (US SENATE, 2012, p.7)

Since this Report was approved, CRPD proceeded to the floor where despite senators voted favorably by 61-38, it did not reach the required majority of 2/3. Democrats voted unanimously favorably by 53-0, while the majority among the (38-8) Republicans voted against it. Besides being rejected, Senate Majority Leader Harry Reid pledged to try to ratify the CRPD again. Senate FRC then held new hearings on the CRPD and approved a resolution, by 12-6, of advice and consent to ratification of the treaty. Again, 10 Democrats in FRC voted favorably. Republicans split from 6-2, against the CRPD. However, the treaty was not brought to the Senate floor for a vote and returned to the FRC at the end of the 113th Congress. The Republican position on the treaty was manifested in the minority views of the Committee Report:

It is one of our core values, and it is in our national interest to promote respect for every human life (...) While this treaty is not an appropriate vehicle for achieving these goals, principally because it has the potential to significantly alter the Constitution and because it is not an appropriate tool for establishing domestic policy, substantial concrete action will be needed to bring about actual and tangible progress internationally. And the United States should continue to bolster those efforts (US SENATE, 2014, p. 36)

Republicans also manifested concerns on the impact of CRPD on Federalism and highlighted the implications of the provision of health care in the treaty, specifically regarding the phrase “sexual and reproductive health”, which could include abortion once “no language defining sexual and reproductive health has been placed in the present resolution”. As a highly controversial issue, abortion “should be determined through domestic processes, not at an international level” (US SENATE, 2014, p. 33).

Neither W. Bush (Republican Party), during CRPD negotiations, nor Obama, after signing it, manifested positions on the treaty in the Executive foreign policy documents. On the other hand, in the Electoral arena, Democrats and Republicans took positions on the treaty. Democrats manifested favorably to the CRPD, standing that is the role of the United States, as the world leader, to protect the rights of people with disabilities. They promised “ensure there is sufficient funding to empower Americans with disabilities to succeed in school and beyond” (DEMOCRATIC PARTY, 2008, p. 49); to “protect and expand the right of Americans with disabilities to get the accommodations and support they need to live in integrated community settings” (DEMOCRATIC PARTY, 2016, p. 19); to “improve access to meaningful and gainful employment for people with disabilities” (DEMOCRATIC PARTY, 2016, p. 19) and to “provide tax relief to help the millions of families caring for aging relatives or family members with chronic illnesses or disabilities” (DEMOCRATIC PARTY, 2016, p. 19). Republicans, in turn, opposed CRPD ratification, sustaining the same argument they used to criticize CEDAW, namely, by considering its long-range impact on the American family as ominous and unclear (REPUBLICAN PARTY, 2012; 2016).

Once again, the positions of both the Democratic and Republican Party were congruent, but not convergent, between the Legislative and Electoral Arenas. Democratic Party positions were also congruent with President Obama’s signing of the treaty in the Executive. While Democrats stood for the ratification of the CRPD, Republicans opposed it.

Convention on the Rights of the Child

The Convention on the Rights of the Child (CRC) was signed by President Clinton in February 1995, but he did not submit it to the Senate, primarily because of strong opposition from the Legislative members. Bush Administration (2001-2009) opposed the treaty and expressed serious political and legal concerns to the CRC. Therefore, instead of pressing the Senate for its advice and consent on the Convention, the Bush Administration focused to get the Senate’s approval on two Optional Protocols related to the CRC. The first is the Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict; and the second is the Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution, and Child Pornography as shown in the chart below.

Chart 3 – Current Status of the Optional Protocols to the CRC

Treaty	Signed	Received in the Senate	Senate's last action	Ratified
Optional Protocols to the Convention on the Rights of the Child	July 5, 2000	July 25, 2000	June 18, 2002 (on Involvement of Children in Armed Conflict) Resolution of advice and consent to ratification agreed to in the Senate by Division Vote.	Yes, December 23, 2002
			June 18, 2002 (on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography) Resolution of advice and consent to ratification agreed to in the Senate by Division Vote.	

Source: Elaborated by the authors with data from the U.S. Congress. Available at: <http://www.congress.gov/>

These Protocols were considered less controversial than the Convention itself and they were sent to the Senate by President Clinton on July 25, 2000. After holding a public hearing on the Protocols on March 7, 2002, the FRC considered them favorably on May 23, 2002, by voice vote, recommending Senate's advice and consent to them. Considered on the floor, both Protocols got Senate's approval on a Division vote. Once the roll call was not requested, it was not possible to identify the minority who opposed the Protocols. Moreover, only senators who supported the Protocols were addressed on the floor. According to Democratic Senator Barbara Boxer, the formal adoption of the protocol's standards for U.S. military operations would "enable the U.S. to be able to effectively pressure other governments and forces to end the use of children within their military ranks" CONGRESSIONAL RECORD, 2002, p. S5717). About the second Protocol, she stated that ratification was important to protect vulnerable children, who "cannot often get help on their own — not only because of their young age— but also because they have no birth certificates or official documents. They are, in effect, "invisible."" (CONGRESSIONAL RECORD, 2002, p. S5718).

Parties in the Executive and the Electoral arena, on the other hand, manifested positions about the Convention itself and not about its Protocols voted in the Legislative. Precisely, the Democratic Party showed support to the CRC and the Republican Party opposed it. However, while Democrats took positions only in the Executive arena, Republicans manifested on CRC only in the Electoral Arena. Democrats highlighted that President Clinton after signing CRC was seeking consent from the Senate on it. The reason for support was to demonstrate the United States' "willingness to adhere to international human rights standards" (THE WHITE HOUSE, 1996, p. 33; 1997, p. 24). On the other hand, Republicans used the Electoral arena to manifest their opposition to the CRC. By arguing that under the US Constitution, "treaties become the law of the land", they justified their opposition on the same grounds they did on CEDAW and CRPD. Precisely, because of the unclear implications of treaties, like the CRC, on the American family (REPUBLICAN PARTY, 2008; 2012; 2016).

Therefore, convergence was possible only on the Optional Protocols to CRC in the Legislative Arena. Positions of Democrats in the

Executive and of the Republicans in the Electoral arena show divergence on CRC itself. This divergence prevented Clinton from submitting the Convention to the Senate. While the Democratic position is congruent between the CRC (in the Executive) and its optional protocols (in the Legislative), the Republican position diverges between the CRC (in the Electoral) and its protocols (in the Legislative).

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD) received its advice and consent from Senate on June 24, 1994, and it was ratified under reservations⁷ by President Clinton on October 21, 1994. Despite ratification, building convergence around the treaty was a time-consuming process. Signed by Democrat President Lyndon Johnson in 1966, CERD would only be referred to the Senate in 1978 by President Carter. From then on, it was 16 years before the treaty was approved by the Senate, although under RUDs. According to the Committee Report, domestic and international events at the end of 1979 prevented FRC from moving to a vote on the Convention. After that, neither the Reagan nor the Bush Administration supported ratification (US SENATE, 1994). President Clinton's support for CERD unlocked the treaty procedure in the FRC. Hearings were held in May 1994 which followed the unanimous approval of an amendment by Republican Senator Jesse Helms to the motion for a resolution but not to the instrument of ratification⁸. Subsequently, the resolution of ratification was unanimously approved, by voice vote, by the members of the FRC. Proceeded to the floor, CERD passed with the majority required. A minority of senators voted against it. Even though it is not possible to identify them since there was no request for a nominal vote. On the floor, the Democratic Senator and Chairman of the FRC, Claiborne Pell stated on the Treaty:

The convention is an important instrument in the international community's struggle to eliminate racial and ethnic discrimination. As a nation that has gone through its struggle to overcome segregation and discrimination, we are in a unique position to lead the international effort. Our position and the credibility of our leadership will be strengthened immeasurably by the ratification of this convention--ratification, I might add, that is long overdue. Moreover, ratification will also enable the United States to participate in the work of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination established by the convention to monitor compliance (CONGRESSIONAL RECORD, 1994, p. S7635).

Once different positions on CERD were not recorded on the floor, convergence between Democrats and Republicans seems to have prevailed in the Legislative Arena. In the Executive arena, in turn, only the Democratic Party manifested on CERD. In the National Security Strategy, the Clinton Administration argued that the ratification of CERD demonstrated "our own willingness to adhere to international human rights standards" (THE WHITE HOUSE, 1994, p. 20; 1995, p. 24; 1996, p. 33). However, in the Electoral Arena were not manifested positions of both parties on the treaty. Thus, the Democratic position on CERD is congruent between the Executive and Legislative arenas. The lack of ac-

7. The United States did not ratify CERD as a self-executing treaty, asserting that CERD did not create an independent cause of action in U.S. courts. They claimed that because its laws provided extensive protections and remedies against racial discrimination, it did not need to enact additional legislation to comply with CERD.

8. The proviso of Senator Helms clarifies the relationship between the convention and the U.S. Constitution. Since this relationship is a matter of U.S. domestic law, the proviso was not included in the instrument of ratification deposited by the President.

tion of Republican Administrations in the Executive on CERD contrasts with the Republican acceptance of the treaty in the Legislative. Ultimately, this could indicate an incongruity by the Republican Party. However, this was not the case. Republicans' convergence with Democrats in Congress came only after decades of gridlock and negotiations that assured, through RUDs, that CEDAW would not be self-executing.

Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour

The Convention for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour (ILO) received Senate's advice and consent on May 11, 1999, and it was ratified by President Clinton on December 2, 1999. This rapid process is due, according to the FRC Chairman, Republican Senator Jesse Helms, to treaty negotiators who "consulted regularly with members of this committee and the committee staff during negotiations and were able to ensure that the treaty tracked consistently with the United States Fair Labor Standards Act" (US SENATE, 1999, p. 9).

After holding a public hearing, the FRC voted favorably on ILO, by voice vote, on November 3, 1999. The Committee Report stated the "proposed Convention is in the interest of the United States" (US SENATE, 1999, p. 5). However, the recommendation for consent included RUDs⁹. Moved to the floor, the treaty got Senate's approval by Division vote (CONGRESSIONAL RECORD, 1999, p. S14226).

In the Executive, only the Democratic Party took positions on the ILO treaty. They promised to work "to ensure that international human rights principles protect the most vulnerable or traditionally oppressed groups in the world – women, children, indigenous people, workers, refugees, and other persecuted persons" (THE WHITE HOUSE, 1999, p. 47; 2000, p. 47). To fulfill this end they expressed support for the wide ratification of the ILO Convention on the Worst Forms of Child Labor (THE WHITE HOUSE, 1999; 2000). No positions about the Convention were taken in the Electoral arena. Thus, while parties were convergent in the Legislative on the ILO treaty, the Democratic Party was also congruent about its positions in the Executive and the Legislative.

Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption

Signed by President Clinton on March 31, 1994, the Hague Adoption Convention was ratified by President Bush on December 12, 2007. The Republican takeover of 1994 in the Senate and the election of George W. Bush in 2000 contributed to the 13-year delay between the signing and the ratification of the Hague Convention. Clinton transmitted the Convention to the Senate only on June 11, 1998. CFR held a public hearing on the treaty in 1999; and, on April 13, 2000, the Committee finally approved the proposed convention, by voice vote. Republican Senator Sam Brownback was the only one to oppose the treaty. The Convention, then, proceeded to the floor. Together with the Convention, Senator Enzi asked

9. The United States declared the Senate's advice and consent should be binding on the President's interpretation of the Treaty; on a proviso of the supremacy of its Constitution; on two understandings about basic education and children working on farms.

unanimous consent to the Implementation Act of the Hague Adoption Convention (H.R. 2909), already agreed in the House. Senators then, gave their advice and consent to the Convention on September 20, 2000, with declarations. A Division vote was requested and senators were counted. A majority of two-thirds of senators voted favorably. Democratic Senator John Biden stated on the occasion:

This treaty is important for a very simple reason — it will help facilitate international adoptions and provide important safeguards for children and adoptive parents. It is a good thing when the government can make things easier for its citizens — in this case, adoptive parents. Adoption is a joyous occasion, but the current system can be confusing and present uncertainties (CONGRESSIONAL REPORT, 2000, p. S8866).

To express the convergence regarding the Adoption Convention and its implementation, Senator Biden highlighted it was the product of compromise between Republicans and Democrats in both Senate and House¹⁰: “None of us got all that we wanted. But I believe we have a good product here. I want to express my appreciation to them and their staff for the hard work that went into the drafting of this bill” (CONGRESSIONAL REPORT, 2000, p. S8866).

10. Biden specifically mentioned the efforts of the Democratic Senator Landrieu, himself, and the Democratic Representatives Sam Gejdenson and Bill Delahunt; and also the efforts of Republican senators Helms (Chairman of FRC) and Brownback, and of the Republican representatives Ben Gilman and Dave Camp.

In the Executive arena, only the Republican Party took positions on the Hague Convention. In the Strategic Plan of 2003, it was stated that the Administration would “push for implementation of The Hague Intercountry Adoption Convention” (DEPARTMENT OF STATE, 2003, p. 17). In the same document, in 2007, they added the Department of State would “work tirelessly to prevent and resolve cases of international parental child abduction”. (DEPARTMENT OF STATE, 2007, p. 39). Moreover, none of the parties manifested on the Hague Convention in the Electoral Arena. Therefore, party positions on the treaty were convergent in the Legislative and the Republican position is congruent between the Executive and the Legislative.

Discussion

An examination of the ratification process of international human rights treaties reveals a trend that may be linked to party positions. In all the six cases analyzed, the treaties were signed by a Democrat President. Except for the CRC, which did not reach the Legislature, all treaties were also sent to the Senate by a Democrat President. Bill Clinton ratified two treaties and George W. Bush, in turn, ratified one treaty and the two Optional Protocols to the CRC. Indeed, the Clinton Administration has acted to follow up the treaties awaiting Senate approval, such as CERD and CEDAW, and has also negotiated and signed the Hague Adoption Convention, the ILO Convention on Worst Forms of Child Labor, and the CRC.

Given the strong performance of the Democrat Presidents and Clinton, in particular, for a greater commitment of the United States to human rights issues, in the late 1990s, authors have remarked that the United States would have raised priorities, which do not satisfy the American national interest. An example of this is the conduction of foreign

policy by the president during the conflict with Yugoslavia, which made evident to the world the limit of American power, after having built a coalition to tackle the problem (GOW, 1997; JAKOBSEN, 1994; KRAHMANN, 2003). Understanding that national interest should focus primarily on security, Huntington (1997) argued that commercial and ethnic interests would prevail over other potentially more vital interests in the face of the United States' difficulty in defining its priorities after the end of the Cold War.

Based on Perry and Carter's (1999) categorization of US security risks where three priority lists are ranked, Joseph Nye Jr. (1999) discusses the prevalence of humanitarian priorities at the expense of vital priorities for the United States in the post-Cold War era. According to Nye, "List C" would have risen to the forefront of US foreign policy priorities because of the disappearance of vital threats after the end of the Cold War and because its capacity for attention in the mass media, which has an impact on public opinion and the formulation of foreign policy.

In a similar vein to Huntington (1997) and Nye (1999), then-foreign policy advisor George W. Bush, during the 2000 presidential campaign, Rice (2000) states that the national interest would have been replaced by humanitarian interests and interests of the international community under the Clinton administration, whose eagerness to find multilateral solutions to global problems would have resulted in the ratification of agreements that were not in US interests.

One common element among these analyzes is the suggestion that the American national interest would have been replaced by the defense of humanitarian interests in the United States in the Clinton Administration, to the detriment of more important issues such as national security. Critically, these analyses link human rights issues to the Democrat President. Indeed, human rights advocacy has been on the Democratic Party's agenda since before the end of the Cold War. Precisely, the defense of human rights by the Democrats goes back to the erosion of the liberal-conservative consensus that prevailed until the Vietnam War. In that sense, Jimmy Carter, during his presidency, sought a new direction for American foreign policy. This would be shaped by principles of human rights and non-intervention. According to Schmitz and Walker (2004, p. 114), "in making human rights a key element of all discussions and considerations of American foreign policy, Carter succeeded in shifting the discourse on American foreign policy away from the dominant concerns of the Cold War and containment".

In contrast to the Democratic movement for the defense of human rights, in the mid-1970s Republicans received the support of Christian fundamentalists, pro-life groups, and others of special interest on the right. In the early 1980s, "news stories about abortion indicated that pro-life interest groups were associated with the Republican Party while pro-choice groups were aligned with the Democratic Party, underscoring the clearer and more differentiated positions being adopted by the parties" (CARMINES *et al*, 2010, p. 1152). Since then, the "Republican Party and conservative religious activists have presented themselves as protectors of moral and religious values" (WILLIAMS, 2007, p. 1), addressing

“policies relating to sexual behavior, marriage, and the family, including opposition to abortion and same-sex marriage” (WILLIAMS, 2007, p. 1).

Indeed, the Republican opposition to CEDAW, CRPD, and CRC was founded, as we have seen, in the defense of principles related to traditional morality, which are ideologically associated with conservative thinking and positioning right. It is important to note, however, that Republicans are not opposed only to human rights treaties, but to all treaties that may challenge American sovereignty. Such perception appears in the Republican campaign manifestos of 1996, 2012, and 2016: “Just as George Washington wisely warned America to avoid foreign entanglements and enter into only temporary alliances, we oppose the adoption or ratification of international treaties that weaken or encroach upon American sovereignty” (REPUBLICAN PARTY, 2012, p. 14).

In this sense, besides the ideological dimension, there would also be an isolationist perspective in the Republican opposition. In this regard, although the election of the Republican Dwight Eisenhower has driven a conservative internationalist orientation of the Republican Party in foreign policy since the 1950s (ROSATI; SCOTT, 2011), especially concerning the struggle against communism, the isolationist perspective never would have been abandoned, being invoked in matters involving sovereignty, as is the case of international treaties. In contrast, the Democrats have been historically characterized by the defense of a liberal internationalist orientation in foreign policy.

Indeed, these differences in the perspective of foreign policy that characterize the parties and the congruence they manifest in their positions on human rights treaties in the different arenas challenge the continuity in American national interests and thus affect the country’s commitment to human rights demands. Because of the lack of consensus, American exceptionalism fed into rights rhetoric. Rights for Americans was one thing. US action on behalf of the human rights of foreigners was another (FORSYTHE, 1995).

Given the above, the analysis of the positions of Democrats and Republicans on human rights treaties in the Electoral, the Executive, and the Legislative arena supports the hypothesis that bipartisan convergence is affected by the ideological arguments that underpin the positions of the parties and also the hypothesis that a party’s position on a treaty tends to be congruent among different arenas.

Conclusions

In verifying the positions of Democrats and Republicans regarding human rights treaties in the Electoral, Executive and Legislative arenas in the post-Cold War era, we concluded that the possibility of interpartisan convergence is affected by the ideological arguments that underpin the positions of the parties and, that there is congruence in the positions that the parties manifest in the different arenas.

Specifically, to convergence, we saw that it was not reached in three of the six cases analyzed. They are the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), the Convention

on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), and the Convention on the Rights of the Child (CRC). In the specific case of the CRC, although there was no convergence with the main Convention, the parties converged and made possible the approval in the Senate of the two Optional Protocols related to the CRC, considered less controversial.

We identified, in the positions of Democrats and Republicans, ideological arguments that grounded the party divergence in those three treaties. Precisely, the Republican opposition to CEDAW, CRPD, and CRC was based on the defense of principles linked to traditional morality, which are ideologically associated with conservative thinking and right-wing positioning. In turn, Democratic Party support for the treaties was based on the defense of individual rights of minorities, ideologically linked to liberal thinking and the realignment in American foreign policy initiated by Carter.

On the other hand, convergence was possible in the other three cases analyzed. They are the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD), the Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption, and the Convention Concerning Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor (ILO). However, even in these cases, convergence between parties has not been easily achieved. In addition to being ratified with reservations, these treaties have taken some time to receive the consent of the Senate.

To the congruence of party positions among the Electoral, Executive and Legislative arenas, we have seen that it occurred in all cases analyzed, although in the Legislative there has not always been complete party unity around a treaty. Still, party majorities followed the same positions their parties expressed in the Executive and/or Electoral arena. This finding suggests that there is responsiveness in the positions advocated by Democrats and Republicans on human rights treaties and that this responsiveness is placed above a possible continuity of American national interests.

Thus, alternation in the Executive's command and majority control in the Senate has changed the commitment of the United States to human rights treaties. While the Democratic Party has positioned and acted to ratify human rights treaties, the Republican Party has been opposing or working to delay ratification of these treaties, which have taken place after much negotiation and with reservations.

Although the small number of cases analyzed does not allow us to make generalizations, the findings of this article offer clues to identify the reasons why important human rights treaties have not been ratified by the United States. The analysis of an expanded number of cases and other issues in future work may reinforce the understanding that continuity in American foreign policy is affected by party alternation in the Executive and by changes in the control of the Senate majority, and that these alternations suggest different approaches in foreign policy. That is, concerning international treaties, while the Democrats would be positioning themselves from a liberal internationalist approach, the Republicans, on the other hand, would be positioning themselves from a conservative isolationist perspective.

References

- ALDRICH, J. **Why Parties?** A Second Look. Chicago and London: University of Chicago Press, 2011.
- BECKMANN, M.; MCGANN, A. Navigating the legislative divide: polarization, presidents, and policymaking in the United States. **Journal of Theoretical Politics**, v. 20, n. 2, p. 201-220, 2008.
- BRADLEY, C. A. Unratified Treaties, Domestic Politics, and the U.S. Constitution. **Harvard Journal of International Law**, v. 48, p. 307-336, 2008.
- BRUNELL, T. *et al.* Components of party polarization in the US House of Representatives. **Journal of Theoretical Politics**, June 9, p.1-27, 2015.
- CARMINES, E. G. *et al.* How Abortion Became a Partisan Issue: Media Coverage of the Interest Group- Political Party Connection. **Politics & Policy**, v. 38, p. 1135-1158, 2010.
- CARTER, A.; PERRY, W. **Preventive Defense: A New Security Strategy for America**. Washington: Brookings Institution Press, 1999.
- COSER, L. **The Functions of Social Conflict**. New York: The Free Press, 1956.
- DAHL, R. A. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DELLA PORTA, D. Comparative Analysis: Case-oriented versus Variable-oriented research. In: DELLA PORTA, D.; KEATING, M. (eds.), **Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- DEUTSCH, K. **Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience**. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper and Row, 1957.
- ELSIG, M. *et al.* Who Is in Love with Multilateralism? Treaty Commitment in the Post-Cold War Era. **European Union Politics**, v. 12, n. 4, p. 529-50, 2011.
- FLYNN, D.; HARBRIDGE, L. How Partisan Conflict in Congress Affects Public Opinion: Strategies, Outcomes, and Issue Differences. **American Politics Research**, v. 44, n. 5, p. 875-902, 2016.
- FORSYTHE, D. P. Human Rights and US Foreign Policy: Two Levels, Two Worlds. **Political Studies**, v. 43, n. 1, p. 111-130, 1995.
- GOLDSTEIN, J. *et al.* Introduction: Legalization and world politics. **International Organization**, v. 54, n.3, p. 385-399, 2000.
- GOW, J. **Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War**. London: Hurst, 1997.
- HAAS, E. B. **Beyond the nation-state: functionalism and international organization**. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- HACKER, J.S.; PIERSON, P. **Off Center: The Republican Revolution and the Erosion of American Democracy**. New Haven, CT: Yale University Press, 2006.
- HAFNER-BURTON, E. M. *et al.* International human rights law and the politics of legitimization. **International Sociology Journal**, v. 23, n. 1, p. 115-141, 2008.
- HATHAWAY, O. Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties? **Journal of Conflict Resolution**, v. 51, n. 4, p. 588-621, 2007.
- HOFFERBERT, R. I.; BUDGE, I. The Party Mandate and the Westminster Model: Election Programmes and Government Spending in Britain, 1945-1985. **British Journal of Political Science**, v. 22, n. 2, p. 151-182, 1992.
- HUNTINGTON, S. P. The erosion of American national interests. **Foreign Affairs**, v. 76, n. 5, p. 28-49, 1997.
- JAKOBSEN, V. **Multilateralism Matters But How? The Impact of Multilateralism on the Great Power Policy Towards the Break-Up of Yugoslavia**. San Domenico: EUI, 1994.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power, and Interdependence**. New York: Little, Brown, 1977.
- KRASNER, S. Structural causes, and regime consequences: Regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.
- KRAHMANN, E. **Multilevel Networks in European Foreign Policy**. Aldershot: Ashgate, 2003.
- LAYMAN, G.; CARSEY, T. Party Polarization and 'Conflict Extension' in the American Electro-

- rate. **American Journal of Political Science**, v. 46, n. 4, p. 786-802, 2002.
- LEVENDUSKY, M. **The Partisan Sort: How Liberals Became Democrats and Conservatives Became Republicans**. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- LINDSAY, J. **Congress and the Politics of US Foreign Policy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- MAHONEY, J. Qualitative Methodology, and Comparative Politics. **Comparative Political Studies**, v. 40, n. 2, p. 122-144, 2007.
- MAINWARING, S. EUA: a guinada à direita. **Lua Nova**, v. 3, n. 1, 1986.
- MCCARTY, N; POOLE, K; ROSENTHAL, H. **Income Redistribution and the Realignment of American Politics**. Washington, DC: AEI Press, 1997.
- MITRANY, D. **A Working Peace System**. Chicago: Quadrangle Press, 1966.
- MILNER, H. V.; TINGLEY, D. **American Foreign Policy, and Domestic Politics: Sailing the Water's Edge**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2015.
- MEERNIK, J. Presidential Support in Congress: Conflict and Consensus on Foreign and Defense Policy. **The Journal of Politics**, v. 55, n. 3, p. 569-587, 1993.
- NELSON, M.; TILLMAN, T. The presidency, the bureaucracy, and foreign policy: Lessons from Cambodia. In: NELSON, M. (ed.) **The presidency and the political system**. Washington, DC: CQ Press, 1984.
- NYE, J. S. Redefining the national interest. **Foreign Affairs**, v. 78, n. 4, p. 22-35, 1999.
- ORNSTEIN, N. Foreign Policy, and the 1992 Election. **Foreign Affairs**, v. 71, n. 3, p. 01-16, 1992.
- POOLE, K.; ROSENTHAL, H. **Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting**. New York: Oxford University Press, 1997.
- POPE, J. C.; WOON, J. Measuring Changes in American Party Reputations, 1939-2004. **Political Research Quarterly**, v. 62, n. 4, p. 653-661, 2008.
- PUTNAM, R. Diplomacy, and domestic politics: The logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.
- RAGUSA, J. M. Partisan Cohorts, Polarization, and the Gingrich Senators. **American Politics Research**, v. 44, n. 2, p. 296-325, 2016.
- RAGIN, C. C. **Fuzzy Set Social Science**. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- REILLY, T. P. **The National Security Strategy of the United States: Development of Grand Strategy**. Strategy Research Project. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 2004.
- RICE, C. Campaign 2000: Promoting the National Interest. **Foreign Affairs**, v. 79, n. 1, p. 45-62, 2000.
- ROHDE, D. **Parties, and leaders in the Postreform House**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- ROSATI, J. A.; SCOTT, J. M. **The Politics of United States Foreign Policy**. Wadsworth: Thomson Learning, 2011.
- ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. (Eds.) **Governance without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SCHMITZ, D. F.; WALKER, V. Jimmy Carter, and the Foreign Policy of Human Rights. **Diplomatic History**, v. 28, p. 113-143, 2004.
- SCOTT, D. C. Presidential Power to "Un-sign" Treaties. **The University of Chicago Law Review**, v. 69, p. 1447-1477, 2002.
- SIMMEL, G. The Sociology of Conflict: I. **American Journal of Sociology**, v. 9, n. 4, p. 490-525, 1904.
- SNYDER, Jr., J.; GROSECLOSE, T. Estimating Party Influence in Congressional Roll-Call Voting. **American Journal of Political Science**, v. 44, n. 2, p. 193-211, 2000.
- THERIAULT, S. Party Polarization in the US Congress Member Replacement and Member Adaptation. **Party Politics**, v. 12, n. 4, p. 483-503, 2006.
- U.S. CONSTITUTION, art. II, § 2.
- WILLIAMS, G. I. The Democrats Embrace God: An Unqualified Blessing? **Forum on Public Policy Online: A Journal of the Oxford Roundtable Summer**, p. 1-29, 2007.

ZHOU, M. Signaling Commitments, Making Concessions: Democratization and State Ratification of International Human Rights Treaties, 1966-2006. *Rationality and Society*, v. 26, n.4, p. 475-508, 2014.

Data Sources

Electoral Arena

DEMOCRATIC PARTY. **1992 Democratic Party Platform**, July 13, 1992. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29610>. Accessed: 13 Mar. 2019.

DEMOCRATIC PARTY. **1996 Democratic Party Platform**, August 26, 1996. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29611>. Accessed: 13 Mar. 2019.

DEMOCRATIC PARTY. **2000 Democratic Party Platform**, August 14, 2000. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29612>. Accessed: 13 Mar. 2019.

DEMOCRATIC PARTY. **2004 Democratic Party Platform**, July 27, 2004. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29613>. Accessed: 13 Mar. 2019.

DEMOCRATIC PARTY. **2008 Democratic Party Platform**, August 25, 2008. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=78283>. Accessed: 13 Mar. 2019.

DEMOCRATIC PARTY. **2012 Democratic Party Platform**, September 3, 2012. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=101962>. Accessed: 13 Mar. 2019.

DEMOCRATIC PARTY. **2016 Democratic Party Platform**, July 21, 2016. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=117717>. Accessed: 13 Mar. 2019.

REPUBLICAN PARTY. **Republican Party Platform of 1992**, August 17, 1992. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25847>. Accessed: 13 Mar. 2019.

REPUBLICAN PARTY. **Republican Party Platform of 1996**, August 12, 1996. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25848>. Accessed: 13 Mar. 2019.

REPUBLICAN PARTY. **2000 Republican Party Platform**, July 31, 2000. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25849>. Accessed: 13 Mar. 2019.

REPUBLICAN PARTY. **2004 Republican Party Platform**, August 30, 2004. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25850>. Accessed: 13 Mar. 2019.

REPUBLICAN PARTY. **2008 Republican Party Platform**, September 1, 2008. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=78545>. Accessed: 13 Mar. 2019.

REPUBLICAN PARTY. **2012 Republican Party Platform**, August 27, 2012. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=101961>. Accessed: 13 Mar. 2019.

REPUBLICAN PARTY. **2016 Republican Party Platform**, July 18, 2016. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=117718>. Accessed: 13 Mar. 2019.

Executive Arena

DEPARTMENT OF STATE. **United States Strategic Plan for International Affairs**. Washington, D.C.: Department of State, 1999.

DEPARTMENT OF STATE. **The Department of State and Agency for International Development (USAID) Strategic Plan for Fiscal Years 2004 to 2009**. Washington, D.C.: Department of State and USAID, 2003.

DEPARTMENT OF STATE. **The Department of State and Agency for International Development (USAID) Strategic Plan for Fiscal Years 2007 to 2012.** Washington, D.C.: Department of State and USAID, 2007.

DEPARTMENT OF STATE. **The Department of State and U.S. Agency for International Development (USAID) Strategic Plan for Fiscal Years 2014 to 2017.** Washington, D.C.: Department of State and USAID, 2014.

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement.** Washington, D.C.: Department of Defense, 1994.

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement.** Washington, D.C.: Department of Defense, 1995.

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement.** Washington, D.C.: Department of Defense, 1996.

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy for a New Century.** Washington, D.C.: Department of Defense, 1997.

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy for a New Century.** Washington, D.C.: Department of Defense, 1998.

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy for a New Century.** Washington, D.C.: Department of Defense, 1999.

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy for a Global Age.** Washington, D.C.: Department of Defense, 2000.

THE WHITE HOUSE. **The National Security Strategy of the United States of America.** Washington, D.C.: Department of Defense, 2002.

THE WHITE HOUSE. **The National Security Strategy of the United States of America.** Washington, D.C.: Department of Defense, 2006.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy.** Washington, D.C.: Department of Defense, 2010.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy.** Washington, D.C.: Department of Defense, 2015.

Legislative Arena

CONGRESSIONAL RECORD. **“International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination,”** Senate Floor, June 24, 1994. Washington, DC, Senate, 103rd Congress, 2d Session, p.S7634-5, 1994.

CONGRESSIONAL RECORD. **“Convention for Elimination of the Worst Forms of Child Labor,”** Senate Floor, November 5, 1999, Washington, DC, Senate, 106th Congress, 1d Session, p.S14224-6, 1999.

CONGRESSIONAL RECORD. **“Convention on the Protection of Children and Co-Operation in Respect of Intercountry Adoption,”** Senate Floor, September 20, 2000, Washington, DC, Senate, 106th Congress, 1st Session, p.S8866-8, 2000.

CONGRESSIONAL RECORD. **“The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography and The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict,”** Senate Floor, June 18, 2002. Washington, DC, Senate, 107th Congress, 2d Session, p.S5717-9, 2002.

CONGRESSIONAL RECORD. **“Convention on the Rights of Persons with Disabilities,”** Senate Floor, December 4, 2012, Washington, DC, Senate, 112th Congress, 2d Session, p.S-7365-S7379, 2012.

U.S. SENATE. Committee on Foreign Relations, **“International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination,”** Report, June 2, 1994. Washington, DC, Government Printing Office (Senate Exec. Rept. 103-29, 103rd Congress, 2d Session), 1994.

U.S. SENATE. Committee on Foreign Relations, **“Convention for Elimination of the Worst Forms of Child Labor,”** Report, November 3, 1999. Washington, DC, Government Printing Office (Senate Exec. Rept. 106-12, 106th Congress, 1st Session), 1999.

U.S. SENATE. Committee on Foreign Relations, **“Convention on the Protection of Children**

and Co-Operation in Respect of Intercountry Adoption,” Report, April 27, 2000. Washington, DC, Government Printing Office (Senate Exec. Rept. 106-14, 106th Congress, 1st Session), 2000.

U.S. SENATE. Committee on Foreign Relations, **“The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography and The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict,”** Report, June 12, 2002. Washington, DC, Government Printing Office (Senate Exec. Rept. 107-4, 107th Congress, 2d Session), 2002a.

U.S. SENATE. Committee on Foreign Relations, **“Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women,”** Report, September 6, 2002. Washington, DC, Government Printing Office (Senate Exec. Rept. 107-9, 107th Congress, 2d Session), 2002b

U.S. SENATE. Committee on Foreign Relations, **“Convention on the Rights of Persons with Disabilities,”** Report, July 31, 2012. Washington, DC, Government Printing Office (Senate Exec. Rept. 112-6, 112th Congress, 2d Session), 2012.

U.S. SENATE. Committee on Foreign Relations, **“Convention on the Rights of Persons with Disabilities,”** Report, July 28, 2014. Washington, DC, Government Printing Office (Senate Exec. Rept. 113-12, 113th Congress, 2d Session), 2014.

Incidência das Barreiras Não Tarifárias no Contexto do Acordo UE-Mercosul



Impact of non-tariff barriers in the context of the EU-Mercosur Agreement

Impacto de las barreras no arancelarias en el contexto del Acuerdo UE-Mercosur

Michelle Márcia Viana Martins¹
Heloísa Lee Burnquist²

1. Economista e mestre em economia. Doutoranda em economia aplicada na ESALQ/USP. Piracicaba, Brasil. Orcid: 0000-0002-0790-5625

2. Agrônoma e PhD em *Agricultural Economic*. Professora titular do Departamento de Economia, Administração e Sociologia na ESALQ/USP. Piracicaba, Brasil. Orcid: 0000-0001-9856-0118

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n1.p51

Recebido em: 9 de novembro de 2019
Aprovado em: 25 de maio de 2020

RESUMO

O avanço das negociações do Acordo UE-Mercosul colocou em pauta a configuração da política comercial ao propor a redução tarifária de uma série de produtos, principalmente os bens agroalimentares. Todavia, desde a criação da OMC a incidência de tarifas vem sendo substituída por barreiras não-tarifárias, das quais destacam-se as medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) e técnicas (TBT). Esse estudo teve o objetivo de fazer um levantamento das informações sobre as exigências SPS e TBT entre os blocos investigados, através da avaliação de inventários. A maior parte das emissões tiveram o intuito de promover a segurança alimentar, ao reduzir o risco de contaminação via comércio de commodities agrícolas. Os setores cárneo e frutícola foram os mais afetados pelas regulamentações. Além disso, observou-se que a União Europeia emitiu maior volume de notificações com finalidade de proteger o mercado interno da concorrência externa, indicando prática de protecionismo disfarçado. Para futuros avanços nas negociações, é necessário que as partes alcancem definições comuns com vistas a promover as mercadorias que favorecem ambos.

Palavras-chave: Barreiras comerciais. Acordo comercial. Medidas sanitárias e fitossanitárias. Medidas técnicas. Comércio internacional.

RESUMEN

El progreso de las negociaciones sobre el Acuerdo UE-Mercosur puso la configuración de la política comercial en la agenda al proponer una reducción arancelaria para un conjunto de productos, principalmente los agroalimentarios. Sin embargo, desde la creación de la OMC, la incidencia de los aranceles ha sido reemplazada por barreras no arancelarias, como las medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS) y técnicas (TBT). Esta investigación tuvo como objetivo analizar la información sobre los requisitos de SPS y TBT entre los bloques investigados a través de la evaluación de inventarios. La mayoría de las emisiones estaban des-

tinadas a promover la seguridad alimentaria al reducir el riesgo de contaminación a través del comercio de productos agrícolas. Los sectores de carne y fruta fueron los más afectados por las regulaciones. Además, se observó que la Unión Europea emitió más notificaciones destinadas a proteger el mercado interno de la competencia externa, lo que indica un proteccionismo encubierto. Para seguir avanzando en las negociaciones, las partes deben llegar a definiciones comunes para promover bienes que favorezcan a ambos.

Palabras-clave: Barreras comerciales. Acuerdo comercial. Medidas sanitarias y fitosanitarias. Medidas técnicas. Comercio internacional.

ABSTRACT

The progress of the negotiations on the EU-Mercosur Agreement put the trade policy configuration on the agenda by proposing a tariff reduction for a number of products, mainly agrifood goods. However, since the creation of the WTO, the incidence of tariffs has been replaced by non-tariff barriers, such as sanitary and phytosanitary (SPS) and technical (TBT) measures. This study aimed to survey the information on SPS and TBT requirements among the blocks investigated through the assessment of inventories. Most emissions were intended to promote food security by reducing the risk of contamination via trade in agricultural commodities. The meat and fruit sectors were most affected by the regulations. In addition, it was noted that the European Union issued more notifications aimed at protecting the internal market from external competition, indicating undercover protectionism. For further progress in the negotiations, the parties need to reach common definitions to promote goods that favor both.

Keywords: Trade barriers. Trade agreement. Sanitary and phytosanitary measures. Technical measures. International trade.

Introdução

Em 2019, foi concluída parte comercial do tratado de livre comércio entre os países membros dos blocos Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União Europeia (UE), cujo objetivo é constituir a maior área de livre comércio do mundo, através da liberalização comercial. Ainda que não tenha sido ratificado pelos congressos nacionais dos países do Mercosul e pelo Parlamento Europeu, o processo de negociação iniciou-se em 1995, com a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional Mercosul-União Europeia e prevê os interesses dos agentes envolvidos pautados, basicamente, na eliminação de barreiras protecionistas.

No início do diálogo sobre uma possível relação comercial, a UE buscava expandir seus mercados e aumentar a competitividade dos produtos em um contexto em que os Estados Unidos emergia como superpotência no pós-Guerra Fria. A consolidação de um acordo com o Mercosul reforçaria a posição das empresas europeias no Cone Sul e possibilitaria a importação de matérias-primas a menores custos. Já o Mercosul buscava expandir o comércio de *commodities* agrícolas para promover o desenvolvimento econômico via aumento das exportações, nesse contexto a UE representava um mercado potencial (MARIANO et al., 2019). No entanto, o pacto comercial pelas perspectivas dos Estados, não atendiam aos interesses bilaterais, visto que as ofertas de acesso aos bens eram insatisfatórias (SILVA-REGO e FIGUEIRA, 2018).

Embora as negociações não demonstrassem progresso, as economias europeias e do bloco sul-americano são signatárias à Organização Mundial do Comércio (OMC) desde sua criação, em 1995. Desde então, estão de acordo com os seus propósitos, sendo a redução gradativa da emissão de tarifas o principal deles. A política tarifária é caracterizada como obstáculo comercial, impactando diretamente os fluxos de comércio, de forma a reduzi-los (PIANI e KUME, 2000; AZEVEDO et al., 2006). Segundo Martins et al. (2018), o cumprimento dos objetivos da OMC tem reduzido a importância relativa das tarifas. Todavia, emergiram outros desafios referentes às transações no comércio exterior, as chamadas Barreiras Não Tarifárias (BNT's).

Esses novos impasses comerciais tratam de políticas que não fazem o uso de tarifas, porém, podem apresentar efeitos econômicos semelhantes, alterando os preços e os volumes comercializados. As BNT's são caracterizadas pelo seu efeito ambíguo, pois ao mesmo tempo em que são utilizadas para reduzir as assimetrias de informação, minimizar os riscos no consumo, melhorar a sustentabilidade dos ecossistemas e influenciar a decisão de importação ou exportação. Não obstante, podem também ser caracterizadas como medidas de protecionismo disfarçado, com o intuito de proteger os mercados internos da concorrência internacional.

Entre as BNT's destacam-se as Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (*Sanitary and Phytosanitary Measures* – SPS) e Técnicas (*Technical Barriers to Trade* – TBT). Os Acordos SPS e TBT foram instituídos pela OMC para promover o princípio da transparência no mercado internacional. Mais especificamente, é cabível às medidas SPS proteger e resguardar a saúde humana, animal e vegetal, garantindo acesso a produtos e serviços seguros via comércio exterior e, às medidas TBT cabem promover normas e regulamentos técnicos para assegurar os objetivos citados sem prejudicar o comércio (SANTOS e SILVA, 2013).

As exigências são baseadas em padrões científicos próprios de cada nação, com a tendência de os requisitos definidos por economias mais desenvolvidas serem mais rigorosos quando comparados aos padrões determinados pelos países de menor renda (OTSUKI et al., 2001; HENSON e JAFFEE, 2008). Assim, se por um lado os Acordos SPS e TBT propõem-se em padronizar e desenvolver a segurança alimentar, garantido aos países acesso a produtos dentro dos padrões técnicos e sem riscos de contaminação; por outro, podem incorrer em exigências tão rigorosas que inviabilizam a adequação por parte dos produtores, que optam por sair do mercado, causando distorções no comércio (MARTINS e SILVA; 2016).

O Acordo UE-Mercosul estabelece o compromisso de boas práticas regulatórias entre os países envolvidos, buscando alinhar os padrões nacionais com os internacionais existentes. Sobre as medidas SPS, os blocos negociaram obrigações que promoverão previsibilidade e transparência no comércio de produtos do agronegócio. Por exemplo, o estabelecimento de procedimentos de inspeção que reconhecem as boas práticas sanitárias e fitossanitárias dos países. Em relação aos regulamentos técnicos, foi preservado o modelo de certificação europeu e dialogado sobre a redução da complexidade dos procedimentos exigidos pelas economias latinas. Segundo as empresas europeias, os processos instituídos pelos membros do

Mercosul, para comprovar adequação dos produtos europeus às normas técnicas, são desnecessários, o que condiz com práticas de concorrências desleais para limitar o acesso da UE.

O bloco europeu aposta que o acordo comercial com o Mercosul elimine obstáculos excessivos e discriminatórios às exportações europeias. No entanto, pontua-se que a UE exige que os países do Cone Sul sejam coerentes com seus altos padrões de exigências. As regras europeias não serão alteradas e o acordo não afetará a legislação já estabelecida, visto que as normas se aplicam a todos os produtos vendidos dentro do bloco, produzidos internamente ou importados (EC, 2019).

Neste sentido, visto que os países europeus apresentam padrões mais exigentes e que as economias membros do Mercosul adotam posturas discriminatórias na aplicação de BNT's, esse estudo busca fazer um levantamento dos requisitos existentes nas matérias reguladas e que podem apresentar efeitos no comércio após a ratificação do acordo. Especificamente, pretende-se realizar uma abordagem metodológica de inventário para comparar os regulamentos sanitários e técnicos emitidos pelos países membros dos blocos, em um o horizonte temporal de vinte e três anos, iniciado em 1995, da criação da OMC, até o período mais recente, 2018.

A análise será pautada em produtos agroalimentares, dado que as economias do Mercosul são essencialmente agrárias-exportadoras e as medidas sanitárias e fitossanitárias recaem, majoritariamente, sobre esse tipo de produto (HOEKMAN e NICITA, 2011). Além disso, o acordo prevê isenção de tarifas alfandegárias em 91% dos produtos oriundos do agronegócio, enviados da UE para o Mercosul e em 92% das *commodities* exportadas pelas economias latinas para as europeias, entre 2019 a 2029 (EC, 2019).

O longo e lento processo de negociação demonstra que embora as economias estivessem inclinadas em ratificar o acordo, era necessário superar uma série de impasses que impediam a convergência dos interesses. Mesmo depois de ser anunciada a conclusão da parte comercial do Acordo de Associação Mercosul-UE, é despertado o questionamento: quais interesses comerciais podem ser contrariados?

Os resultados obtidos contribuem para a literatura já que não há trabalhos com o mesmo enfoque. A partir destes, é possível investigar sobre evolução da emissão das medidas em análise, permitindo fazer inferências sobre os produtos mais afetados e possíveis tendências. Assim, busca-se incitar o debate sobre os diferentes níveis de rigor em relação as exigências que afetam o comércio, cabendo aos países interessados dialogarem sobre suas políticas regulatórias com vistas a atenuar as divergências comerciais.

As medidas SPS e TBT no contexto das transações comerciais

De acordo com Vaillant e Vaillant (2014), a falta de transparência das políticas tarifárias entre UE e Mercosul dificultaram as negociações entre os blocos entre 2000 e 2013. Primeiramente, os europeus buscavam ampliar o mercado de bens manufaturados e serviços. **Já o Mercosul, desejava uma agenda curta, com vistas a aumentar apenas o acesso aos**

produtos agrícolas. Mesmo que Paraguai e Uruguai estivessem dispostos a fazer abertura comercial via redução das tarifas, Argentina e Brasil apresentavam-se claramente protecionistas sobre a indústria manufatureira, alegando que a assinatura ao acordo ameaçaria os ajustes produtivos nacionais no setor. Por outro lado, a liberalização tarifária oferecida pela UE não era suficiente para promover as *commodities* agrícolas do Cone sul. A falta de consenso entre as políticas comerciais confere opacidade às negociações de acesso aos mercados, sendo necessário um maior esforço técnico para obtenção de ofertas equilibradas.

Outro fator que dificultou a elaboração de um acordo é o fato de o Mercosul não apresentar uma zona sanitária única, como ocorre na UE. As prioridades comerciais entre os países latinos diferenciavam-se entre si de acordo com seus produtos de interesse. Porém, houve disposição por parte dos membros em negociar os aspectos sanitários que afetariam o intercâmbio de produtos agroalimentares com a UE. Em 2002, na reunião de Madri, os Estados partes do Mercosul e os Chefes de Estado e de Governo europeus concordaram em abrir negociações sobre as medidas SPS, reiterando que o Acordo resultante seria integrado em um compromisso único para o futuro Acordo Birregional de Associação (BLASETTI, 2004).

No entanto, as exigências sanitárias, fitossanitárias e técnicas que regem a importação de produtos agroalimentares no Mercosul e UE devem ser normatizados juntos à OMC. Quando um país vê a necessidade de regulamentar algum produto, com o objetivo de resguardar-se contra os riscos associados ao consumo de produtos provenientes de outros países, deve emitir notificações ao país exportador para informar alteração em seus regulamentos internos (BRITO et al., 2011). No entanto, mesmo que a legislação nacional seja consistente com a OMC, que busca garantir que as regulamentações **não impliquem em restrições injustificadas ao comércio**, existem diferenças quanto à interpretação e implementação efetivas das obrigações.

Neste sentido, para reduzir a assimetria de informação entre os agentes comerciais, a OMC estabelece centros de informações ou os chamados pontos focais, que fornecem esclarecimentos sobre os regulamentos enviados pelos países aos demais membros da Organização. Além disso, contam com instituições que criam padrões internacionais que servem de referência aos países que sustentam cientificamente as questões relativas aos Acordo SPS e TBT, sendo eles, o *International Organization on Standards* (ISO), *International Electrotechnical Organizations* (IEO), *International Telecommunications Union* (ITU), *Codex Alimentarius*, a Oficina Internacional de Epizootias (OIE) e a *International Plant Protection Convention*, IPPC (MENDONÇA et al., 2017). Em muitos casos, os padrões europeus incorporam requisitos que não **são** contemplados nos regulamentos internacionais acima mencionados ou impõe padrões mais exigentes que os internacionais.

A este fato, podem emergir conflitos potenciais entre as partes envolvidas em uma negociação bilateral. Como exemplo, vale mencionar a proposta na mudança da definição de “carne fresca” pela UE, que passa a ser denominada como “carne que não tenha sido reforçada a qualquer momento, cujo processo de resfriamento seja mantido entre as tempe-

raturas -2° e 4°C”. Essa alteração torna a definição da carne mais rigorosa do que as normas internacionais, sendo essa exigência caracterizada como uma discriminação dos produtos importados em favor dos produtores europeus, pois apenas esses teriam condições de comercializar esse tipo de carne (EUR-Lex, 2009).

Em outro momento, Oliveira (2005) ressaltou que os requisitos de segurança alimentar, emitidos pela UE no período de 1995 a 2004 para o setor de frutas, apresentou tendências mais rigorosas relacionadas ao Limite Máximo de Resíduos (LMR) do que as recomendadas pelo *Codex*. O resultado sugere que o alto rigor europeu imposto aos regulamentos sanitários, demanda alto empenho dos países importadores para atingirem seus mercados. Na ausência de justificativas científicas, os altos padrões da UE podem ser entendidos, pelas economias em desenvolvimento, como barreiras protecionistas ao comércio, visto que esses países não dispõem de condições técnicas para comprovar que seus produtos cumprem aos requisitos.

Kox et al. (2007) e Aussilloux et al. (2011) reforçam que as barreiras não tarifárias são responsáveis por fragmentar o comércio mundial e a eliminação desses obstáculos pelos países europeus é um cenário irrealistas, principalmente no setor agroalimentar. Segundo Guimarães (2012), as BNT's atingem até 50% dos fluxos de produtos advindos do agronegócio. Esse argumento encontra respaldo nos trabalhos de Otsuki et al. (2001), Arita et al. (2015), e Murina e Nicita (2017).

Otsuki et al. (2001) quantificaram o impacto de um novo padrão harmonizado de aflatoxinas estabelecido pela UE, sobre as exportações africanas de cereais, frutas secas e castanhas. Os resultados apontaram que o efeito das mudanças em diferentes níveis de proteção da UE, em contraste com os sugeridos pelos padrões internacionais, reduz o volume exportado da África para a Europa. O mesmo impacto negativo sobre o comércio foi encontrado por Arita et al. (2015), ao investigarem a incidência de medidas SPS e TBT sobre o comércio de *commodities* alimentares entre EU e Estados Unidos. Foi concluído que os requisitos impostos pelo bloco europeu pelos produtos americanos – aves, suínos e milho, têm efeitos mais impeditivos ao comércio do que as próprias tarifas, sendo equivalentes tarifários ad valorem em proporções de 102, 81 e 79%, respectivamente.

Murina e Nicita (2017) trouxeram ao debate as distorções comerciais causadas pelas medidas regulatórias impostas pela UE sobre os países de baixa renda. Foi constatado que os produtos agrícolas que ingressam no mercado europeu precisam cumprir um número substancial de medidas SPS, sendo este maior de acordo com a importância do produto na pauta comercial do bloco. Além disso, quanto menos desenvolvida uma economia, maiores são os encargos relacionados às medidas SPS.

Esses trabalhos reforçam que o acesso à UE tem sido recorrentemente determinado pela capacidade de cumprir o marco regulatório. Os países de menor renda devem superar esses impasses para aumentarem sua parcela comercial nesse mercado. No âmbito do Acordo UE-Mercosul, essa questão é evidente. Primeiro, pela a discrepância do nível de renda entre os países envolvidos. Segundo, as rigorosas normas da UE não

são negociáveis. Como em todos os acordos comerciais da UE, o acordo com o Mercosul não alterará os padrões europeus, incluindo os de alimentos, produtos agrícolas e de pesca

No entanto, estudos empíricos demonstram que os regulamentos SPS e TBT podem apresentar efeito positivo no comércio em termos de bem-estar. O benefício pelo ganho de utilidade do consumidor ao adquirir um produto de maior qualidade, supera os custos de conformidade dos produtores. Por exemplo, Fasserella et al. (2011) analisaram as exportações brasileiras de aves para a UE e outros parceiros e verificaram que, conforme as políticas governamentais são conduzidas para estimular o fornecimento de informações sobre o produto avícola nacional, maior tende a ser o fluxo de comércio desse produto. Isso é particularmente interessante, pois com essa prática, o Brasil informa aos seus parceiros comerciais suas condições de higiene e outros aspectos sanitários e técnicos.

Chen et al. (2008) corroboraram com um estudo que analisou uma ampla gama de requisitos TBT para os países desenvolvidos, quais sejam, regulamentos de qualidade, rotulagem, procedimentos de teste e certificação. Foi constatado que quanto maior os padrões adotados pelas empresas exportadoras, maiores são as suas possibilidades de exportarem pelo menos um produto. Os autores ressaltam ainda que, embora a conformidade com as exigências internacionais incorra em altos riscos, seu efeito sobre a disposição do consumidor em pagar por esse bem é diferente. Isso posto, o aumento da informação reduz a incerteza dos consumidores sobre a qualidade de um produto.

Fasserella et al. (2011) e Chen et al. (2008) sustentam que os padrões sanitários e técnicos podem servir como impulso para o crescimento das exportações no longo prazo, sobretudo no setor agrícola e alimentar. O que pode ser visto, também, em Swinnen (2016), que enfatizou a importância de um país em regulamentar seus produtos e processos para estimular a demanda a um país que pode compensar os custos adicionais introduzidos pelos requisitos. Neste sentido, o acordo entre UE e Mercosul exigirá que os países atuem conjuntamente nos órgãos internacionais na adequação das regulamentações.

Neste contexto analítico, os trabalhos que envolvem a abordagem de inventário contribuem com os registros das normas, regulamentos e notificações à OMC. Beghin e Bureau (2001) apresentaram uma série de estudos que categorizam as medidas SPS e TBT, através da abordagem de inventário. Por exemplo, Swann et al. (1996) contabilizaram as normas nacionais e internacionais reconhecidas pelo Reino Unido e Espanha. Através da análise econométrica foi possível estimar o impacto dessas medidas.

A contagem e descrição dos regulamentos podem ser empregadas para fins diversos. Moenius (2004) coletou informações sobre as possíveis medidas restritivas para observar tendências no setor industrial. Fontagné et al. (2005) fizeram um levantamento de dados por inventário para aplicarem em um índice que permite fazer inferências sobre as regulações ambientais e seu potencial efeito comercial. Para o setor de alimentos, Henson et al. (2001) compararam os regimes regulatórios de qualida-

de e segurança alimentar entre Estados Unidos e a Comunidade Europeia para identificar as diferenças entre os respectivos sistemas.

Para Beghin e Bureau (2001) o método de inventário pode propiciar informações úteis quanto à caracterização do problema das barreiras não tarifárias para setores ou países específicos. Além de permitir a investigação sobre a extensão do comércio afetado.

Metodologia

Para analisar a forma como vem ocorrendo a definição e adoção das normas SPS e TBT relacionadas ao comércio de produtos agroalimentares, foi empregada a análise de inventário, que permite levantar informações sobre as notificações emitidas pelos blocos UE e Mercosul³ e pelos demais países da OMC, para o período entre 2008 a 2018. O procedimento metodológico é conduzido de forma a identificar, organizar e interpretar padrões nas informações. Para catalogar os regulamentos (identificação e descrição), é tomado como base o conjunto de relatórios que listam as várias medidas nas áreas técnica, sanitária e fitossanitária, disponíveis pela OMC (WTO; 2019).

Pela análise dos inventários, buscou-se identificar os produtos afetados, objetivos das medidas, entre outros fatores que puderam ser isolados e analisados por bloco/país e ao longo do tempo. Foi realizado o cruzamento entre as categorias, como por exemplo, análise dos casos notificados por setor afetado e por objetivo da medida. Procurou-se, também, relacionar as notificações emitidas pelo Mercosul e UE com aquelas emitidas para o mundo como um todo, estabelecendo, quando houvesse, semelhanças nos objetivos e comportamento das emissões.

A notificação é um instrumento de transparência previsto pela OMC, cujos países-membros da OMC submetem ao conhecimento e avaliação uns dos outros. Esta análise pode sinalizar tendências relevantes na normalização internacional, relacionadas a novas exigências.

Os informes SPS e TBT podem ser de dois tipos: regulares e emergenciais. As regulares possuem natureza informativa, a fim de esclarecer aos países notificados sobre as exigências relativas às importações, podendo receber comentários e/ou contestações. As emergenciais estão, geralmente, ligadas a alguma situação crítica de perigo eminente, tal como uma doença contagiosa, por exemplo (HERINGER e SILVA, 2014). Esse estudo em pauta apenas nas notificações regulares.

A análise sobre os produtos segue o Sistema Harmonizado de dois dígitos (HS-02), que consiste no método internacional de classificação de mercadorias. Os bens agroalimentares estão compreendidos entre as classificações HS02 a HS23⁴, com exceção dos produtos HS05, HS06 e HS14, que não são adequados para consumo.

Resultados e Discussões

A evolução das notificações emitidas entre 1995 e 2018 são apresentadas na Figura 1. Observa-se a tendência crescentes das emissões ao longo dos anos, demonstrando o aumento da importância relativa das BNT's

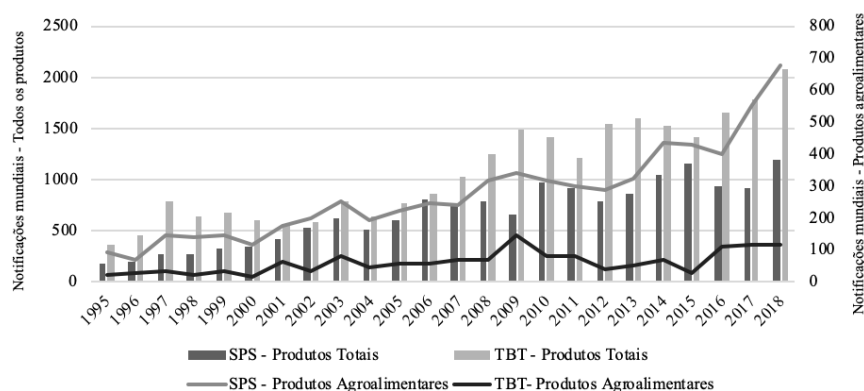
3. As notificações da União Europeia foram analisadas considerando as emissões do bloco e não dos países membros individualmente. Para o Mercosul, considerou-se o somatório dos informes emitidos pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

4. HS02 Carnes e miudezas, comestíveis; HS03 Peixes e crustáceos, moluscos e os outros invertebrados aquáticos; HS04 Leite e laticínios; ovos de aves; mel natural; produtos comestíveis de origem animal, não especificados nem compreendidos em outros Capítulos; HS05 Outros produtos de origem animal, não especificados nem compreendidos em outros Capítulos; HS06 Plantas vivas e produtos de floricultura; HS07 Produtos hortícolas, plantas, raízes e tubérculos, comestíveis; HS08 Frutas; cascas de cítricos e de melões; HS09 Café, chá, mate e especiarias; HS10 Cereais; HS11 Produtos da indústria de moagem; malte; amidos e féculas; inulina; glúten de trigo; HS12 Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens; HS13 Gomas, resinas e outros sucos e extratos vegetais; HS14 Matérias para entrançar e outros produtos de origem vegetal, não especificados nem compreendidos em outros Capítulos; HS15 Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentares elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal; HS16 Preparações de carne, de peixes ou de crustáceos, de moluscos ou de outros invertebrados aquáticos; HS17 Açúcares e produtos de confeitaria; HS18 Cacau e suas preparações; HS19 Preparações à base de cereais, farinhas, amidos, féculas ou de leite; produtos de pastelaria; HS20 Preparações de produtos hortícolas, de frutas ou de outras partes de plantas; HS21 Preparações alimentícias diversas; HS22 Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres; HS23 Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares.

no decorrer do período. Heringer e Silva (2014) constataram que a intensificação dos regulamentos de caráter sanitário, fitossanitário e técnico, estão diretamente relacionados com a redução das tarifas alfandegárias.

No geral, foram emitidas 41.892 notificações pelos países membros da OMC, das quais 16.135 referem-se ao Acordo SPS (38,52%) e 25.757 ao Acordo TBT (61,48%). Porém, quando considerados apenas os produtos agroalimentares (representados na Figura 1 pelas linhas), o volume de informes SPS superam a quantidade de medidas TBT. Isso se dá pela própria natureza dos produtos investigados, sendo mais susceptíveis às **notificações sanitárias e fitossanitárias pelos** riscos provenientes de contaminantes, aditivos, toxinas, doenças, pestes e organismos causadores de doenças. Além disso, os produtos analisados são *commodities*, ou seja, mercadorias pouco diferenciadas. Neste caso, os requisitos TBT restringem-se apenas às características sobre embalagens, pesos, medidas e conformidades.

Figura 1 – Evolução das notificações mundiais SPS e TBT emitidas para todos os produtos (barras) e para o setor agroalimentar (linhas) de 1995 a 2018.



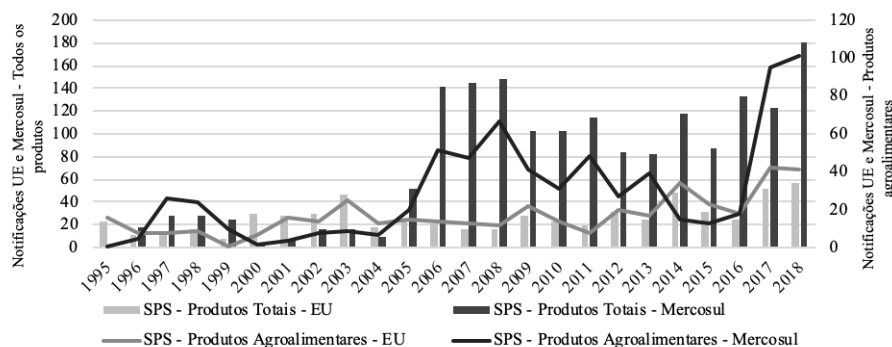
Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

Considerando o ano de 2018, no qual identifica-se o pico de emissões sanitárias e técnicas para os produtos em sua totalidade, há ocorrência de 1.202 e 2.083 notificações, respectivamente. Sendo contabilizadas 677 (SPS) e 147 (TBT) informes enviados para produtos agroalimentares. O Brasil foi o maior emissor SPS, sendo responsável por 12,31% (148 notificações) do total emitido e 13,00% (88) direcionadas as mercadorias investigadas. Sobre as notificações técnicas, Quênia apresenta a maior parcela de notificações totais enviadas (172; 8,25%), seguida da Uganda (137; 6,57) e União Europeia (108; 5,18%). Em relação as *commodities*, Uganda foi a maior emissora (50; 42,02%), seguida do Brasil (20; 16,81%).

Sobre os regulamentos emitidos pela UE e Mercosul, o comportamento das notificações SPS é ilustrado na Figura 2. A priori, não é identificado um padrão temporal para as emissões dos países do Cone Sul, diferente dos envios europeus, que apresentaram certa constância ao longo dos anos. Ademais, embora a literatura mostre que a UE tende a ser mais exigente que seus parceiros de menor renda, é observado que os países

membros do Mercosul emitem notificações sanitárias em maior proporção. No total, o volume emitido pelas economias latinas é 63,70% maior que o europeu (1.766 emissões contra 641), para os produtos do agronegócio a diferença é de 42,20% (709 contra 410).

Figura 2 – Evolução das notificações SPS da UE e Mercosul, emitidas para todos os produtos (barras) e para o setor agroalimentar (linhas) de 1995 a 2018.

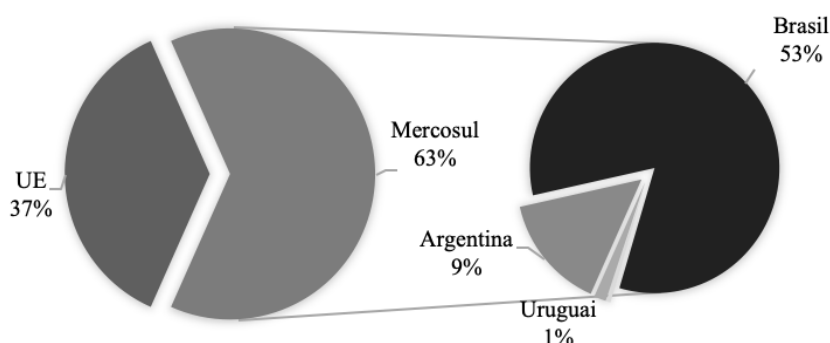


Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

A esse resultado, duas possibilidades podem ser consideradas. Primeiro, indica adequação dos países do Mercosul às normas internacionais, que buscam melhorar a transparência promovendo a harmonização do sistema regulador. Esse argumento faz sentido ao constatar que as emissões sobre produtos agroalimentares, essenciais em sua pauta exportadora, é ainda maior. Essa justificativa encontra respaldo em Henson et al. (2000) e Martins e Silva (2016). A outra possibilidade relaciona-se ao efeito protetor das medidas SPS, visto que a trajetória das emissões não apresenta uma tendência, sendo oscilante entre os anos. O que demonstra interesse dos países em proteger seus mercados da concorrência externa, em períodos específicos.

As medidas enviadas pelo Mercosul são definidas, majoritariamente, pelo volume brasileiro de emissões. O Brasil é responsável por 84,60% da quantidade de medidas SPS notificadas, sobre todos os produtos, dentro do bloco. Para os bens em análise, o país detém da parcela de 83,07% em relação ao demais membros do bloco. Seguido da Argentina (11,49% e 14,81%, respectivamente), Uruguai (2,60% e 1,55%) e Paraguai (1,30% e 0,56%). A Figura 3 aponta para a proporção das notificações sanitárias emitidas pela UE e Mercosul para os produtos agroalimentares. É interessante sublinhar que o Brasil é mais atuante que o bloco europeu na incidência de medidas sanitárias, tendo enviado 589 notificações contra 410. O mesmo desdobramento é válido quando todos os produtos **são considerados**, a quantidade de notificações emitidas pela UE (641 medidas) equivale a 42,90% do total brasileiro (1494 medidas).

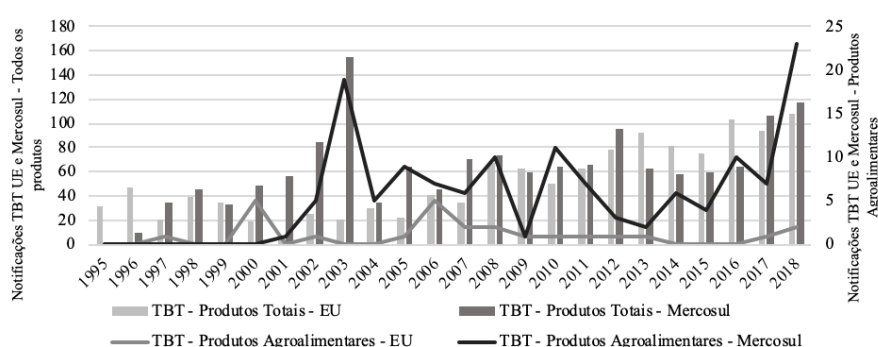
Figura 3 – Parcela das notificações SPS enviadas pela UE e Mercosul (esquerda) e pelos países membros do Mercosul (direita) para os produtos agroalimentares.



Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

De maneira semelhante, a Figura 4 expõe a trajetória das medidas TBT para os blocos. Assim como observado na Figura 2, as emissões para os produtos agroalimentares (linhas) oscilam entre os anos e não segue o mesmo percurso dos produtos considerados em sua totalidade (barras). A esta última observação, justifica-se pelo fato de que os objetivos das notificações variam de acordo com os setores e as exigências técnicas são mais recorrentes em produtos manufaturados, sendo admitidos uma série de padrões que se diferem-se daqueles incidentes sobre os bens agrícolas. Averiguou-se, também, que a quantidade de notificações técnicas emitidas pelo Mercosul é superior ao volume emitido pelo bloco europeu. Para produtos agroalimentares, a diferença é de 81,62% (25 contra 136) e no geral, 17,13% (1.506 contra 1.248).

Figura 4 – Evolução das notificações TBT da UE e Mercosul, emitidas para todos os produtos (barras) e para o setor agroalimentar (linhas) de 1995 a 2018.

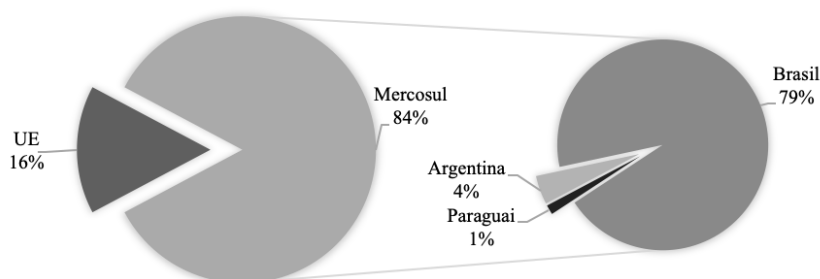


Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

Para as notificações técnicas, o Brasil aparece, mais uma vez, como o maior emissor dentro do Mercosul, representando 64,07% do volume de medidas TBT enviadas sobre todos os produtos. Para os bens agroalimentares, as emissões do bloco são praticamente provenientes do Brasil, responsável por 94,11%. Já a Argentina é o segundo mais atuante nos envios (27,03% e 4,41%, respectivamente), seguido do Uruguai (7,10% e 1,47%) e Paraguai (1,79% e 0). Sobre a parcela de emissões pelos blocos, a Figura 5 indica que a UE emitiu apenas 16%, com 25 notificações, já o

Mercosul, responsável por cerca de 84% das emissões, enviou 136. Desse valor, Brasil é responsável 79% das medidas notificadas (128). Ao avaliar todos os produtos, o resultado é distinto. Neste caso, a quantidade de regulamentos emitidos pela UE (1248) é maior que o volume enviado pelo Brasil (965), mas inferior a quantidade do Mercosul (1506).

Figura 5 – Parcela das notificações TBT enviadas pela UE e Mercosul (esquerda) e pelos países membros do Mercosul (direita) para os produtos agroalimentares.



Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

É importante frisar que uma mesma notificação pode referir-se a mais de um produto e direcionado a mais de um país. Por exemplo, a notificação cujo inventário é nomeado por G/SPS /N/UE/153, descreve um regulamento da UE para 19 países e abarca os produtos contidos nos grupos HS07, HS08, HS09, HS11, HS12 e HS20. Neste caso, os resultados obtidos deste ponto em diante devem considerar essa ressalva.

Entre as *commodities* agrícolas analisadas, os produtos que mais receberam notificações de natureza sanitária, fitossanitária e técnicas são descritos na Tabela 1. Pontua-se que os bens mais notificados pela UE são aqueles do grupo HS02 (Carnes e miudezas comestíveis), sendo, também os que mais recebem envios do resto do mundo. Com 171 notificações europeias, que equivalem a quase 60% das medidas SPS emitidas. Na sequência, destacam-se a indústria de Cerais (HS10) e Resíduos das indústrias alimentares (HS23), que recebem 121 e 109 informes, respectivamente. As principais motivações para as emissões do bloco foram promover a “Segurança Alimentar” e “Proteção a Saúde Animal”, sendo este os objetivos mais citados.

O maior parte das notificações sanitárias emitidas pelo Mercosul tiveram o intuito de proporcionar a “Segurança Alimentar”, “Proteção de Plantas” e “Proteção ao Território”, com maior incidência sobre os setores de Frutas; cascas de cítricos e de melões (HS08), com 186 notificações, Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens (HS12) com 175 e, Produtos hortícolas, plantas, raízes e tubérculos, comestíveis (HS07), com 130.

Para os regulamentos técnicos, o setor de Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres (HS22) é o mais notificado por ambos os blocos e pelo resto do mundo, sob as justificativas “Prevenção de Práticas Enganosas e Proteção ao Consumidor” e “Requerimento de Qualidade”. Além dessas, foi recorrente entre os países latinos o objetivo “Proteção da Saúde ou Segurança Humana”.

Tabela 1 – Notificações SPS e TBT da UE e Mercosul, para produtos agroalimentar, de 1995 a 2018.

Produtos	SPS							TBT						
	Mundo	UE			Mercosul			Mundo	UE			Mercosul		
		Nº de emissões	% (Total Mundial)	% (Total UE)*	Nº de emissões	% (Total Mundial)	% (Total Mercosul)*		Nº de emissões	% (Total Mundial)	% (Total UE) *	Nº de emissões	% (Total Mundial)	% (Total Mercosul) *
HS02	1486	171	11,51	59,79	74	4,98	10,44	99	6	6,06	24,00	11	11,11	8,09
HS03	673	36	5,35	12,59	37	5,50	5,22	86	0	0,00	0,00	16	18,60	11,76
HS04	1277	48	3,76	16,78	76	5,95	10,72	219	2	0,91	8,00	14	6,39	10,29
HS07	1083	44	4,06	15,38	130	12,00	18,34	117	1	0,85	4,00	9	7,69	6,62
HS08	1352	47	3,48	16,43	186	13,76	26,23	119	3	2,52	12,00	19	15,97	13,97
HS09	489	33	6,75	11,54	29	5,93	4,09	84	1	1,19	4,00	7	8,33	5,15
HS10	789	121	15,34	42,31	91	11,53	12,83	65	2	3,08	8,00	4	6,15	2,94
HS11	148	23	15,54	8,04	3	2,03	0,42	75	2	2,67	8,00	6	8,00	4,41
HS12	1055	37	3,51	12,94	175	16,59	24,68	100	2	2,00	8,00	6	6,00	4,41
HS13	52	8	15,38	2,80	0	0,00	0,00	26	2	7,69	8,00	2	7,69	1,47
HS15	455	37	8,13	12,94	9	1,98	1,27	105	4	3,81	16,00	10	9,52	7,35
HS16	287	29	10,10	10,14	11	3,83	1,55	100	2	2,00	8,00	9	9,00	6,62
HS17	106	7	6,60	2,45	1	0,94	0,14	91	2	2,20	8,00	8	8,79	5,88
HS18	133	3	2,26	1,05	9	6,77	1,27	50	2	4,00	8,00	5	10,00	3,68
HS19	316	25	7,91	8,74	6	1,90	0,85	115	3	2,61	12,00	6	5,22	4,41
HS20	267	24	8,99	8,39	7	2,62	0,99	180	3	1,67	12,00	14	7,78	10,29
HS21	280	26	9,29	9,09	7	2,50	0,99	156	3	1,92	12,00	11	7,05	8,09
HS22	307	10	3,26	3,50	32	10,42	4,51	259	11	4,25	44,00	36	13,90	26,47
HS23	543	109	20,07	38,11	40	7,37	5,64	51	3	5,88	12,00	11	21,57	8,09
Total Produtos Agroalimentares	6615	286	4,32	100,00	709	10,72	100,00	1478	25	1,69	100,00	136	9,20	100,00

Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

*Uma mesma notificação pode referir-se a mais de um produto.

Partindo para resultados mais detalhados, buscou-se contabilizar o número de notificações para as commodities agropecuárias de um bloco para o outro, sendo descritos na Tabela 2. A UE enviou 14 notificações ao Mercosul entre os anos de 1995 a 2018⁵, nenhuma direcionada especificamente a algum país do bloco, mas todas mencionam o Brasil e uma é referenciada ao Brasil, Argentina e Paraguai. Os produtos mais notificados são aqueles presentes nos grupos HS08, HS11 e HS12, referentes a frutas, produtos da indústria de moagem e sementes, respectivamente, com os objetivos de amparar a “Segurança Alimentar” e “Saúde Animal”.

5. 2001, 1 notificação; 2005, 1; 2007, 2; 2009, 2; 2014, 4; 2015, 3 e 2016, 1.

Tabela 2 – Direcionamento das notificações SPS da UE e Mercosul, para produtos agroalimentares, de 1995 a 2018.

SPS	EU → EU	EU → Mercosul	EU → Todos os Parceiros Comerciais	Mercosul → EU	Mercosul → Mercosul	Mercosul → Todos os Parceiros Comerciais
HS02	9	6	151	0	17	73
HS03	6	0	27	0	6	33
HS04	7	3	34	0	18	73
HS07	3	8	26	2	13	100
HS08	3	9	21	0	15	121
HS09	1	8	18	0	1	24
HS10	2	0	119	0	6	76
HS11	1	9	8	0	1	1
HS12	1	9	22	1	10	111
HS13	2	0	6	0	0	0
HS15	3	1	24	0	1	9
HS16	2	1	23	0	2	9
HS17	2	0	5	0	0	1
HS18	0	0	3	0	2	6
HS19	2	1	21	0	1	5
HS20	1	7	8	0	1	6
HS21	3	0	22	0	1	7
HS22	4	0	6	0	4	32
HS23	2	1	104	0	10	40
Total Produtos Agroalimentares	35	14	342	2	37	518

Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

Afim de conhecer as principais preocupações europeias em relação aos produtos importados do Mercosul, considerou-se, as principais palavras-chaves empregadas nos informes enviados. “Segurança Alimentar” e “Saúde Humana” foram citadas em 11 notificações; já “Aflatoxinas”, “Alimentação Animal”, “Bactéria”, “Contaminantes”, “Micotoxinas”, “Salmonela” e “Toxinas” em 8. Entre outras palavras-chaves citadas, tem-se “Ocratoxina” (7); “Saúde Animal” (5); “Doenças Animais” (4); “Doença de Newcastle” (3); “Zoonoses” (2); “Encefalopatias Espongiformes Transmissíveis” (1); “Aditivos Animais” (1); Gripe Aviária” (1) e “Adoção/Publicação/Entrada em vigor do regulamento” (1). Duas medidas emitidas são pautadas no padrão internacional da Oficina Internacional de Epizootias (OIE), as demais não seguem uma referência.

O Mercosul enviou apenas duas notificações para a UE, com origem na Argentina e Brasil. Ambas têm incidência sobre produtos hortícolas do grupo HS07 e uma considera, ainda, o setor de sementes (HS12). As palavras-chaves identificadas foram “Fitossanidade”, “Sementes e “Pragas”, sendo coerentes com o objetivo das emissões, que visa a “Proteção de Plantas”. O informe argentino foi emitido em 2009, o brasileiro em 2011 e, nenhum deles, é respaldado em algum padrão internacional.

Outro resultado pertinente faz alusão ao volume de envios que os blocos sobre si, sendo este, maior que os envios entre os blocos. As emissões realizadas pelo Mercosul sobre o próprio bloco somam 37 notificações e, podem estar associadas a correção de ineficiências de mercado, decorrentes de externalidades relacionadas à produção, distribuição e aos riscos associados ao consumo de seus produtos. Neste caso, as medidas sanitárias servem como incentivo aos países membros para o fornecimento do nível de proteção necessário aos produtos comercializados, sinalizando aos parceiros comerciais a preocupação em atingir níveis de qualidade e segurança desejáveis. Reconhece-se, também, que é mais fácil para os países em desenvolvimento negociarem com semelhantes de mesma renda, pois seus requisitos de qualidade tendem a apresentar padrões análogos (MURPHY e SHLEIFER, 1997).

São identificadas 35 notificações europeias sobre os produtos oriundos de países do bloco. É possível que as emissões tenham sido motivadas para corrigir assimetrias de informações e promover a transparência dos produtos consumidos, aliviando as preocupações dos consumidores sobre a qualidade ou segurança do produto. Além disso, de acordo com Frahan e Vancauteran (2006) a harmonização dos padrões sanitários contribui para maiores fluxos de comércio intra-UE⁶.

6. Comércio entre os países da UE.

Na sequência, vale ressaltar que as economias são afetadas pelas medidas não tarifárias quando recebem uma notificação de forma direta, em que o país notificador faz menção à nação ou região afetada; ou indiretamente, se o emissor notifica todos os seus parceiros comerciais. As emissões indiretas são apontadas na Tabela 2 e verifica-se que o bloco europeu emitiu 342 medidas que afetam toda a comunidade comercial, já o Mercosul, 518. Em um primeiro momento, esse resultado pode demonstrar a necessidade dos exportadores em adequarem-se às exigências sanitárias para garantir maior acesso aos mercados. Todavia, a normatização dos países desenvolvidos impõe àqueles em desenvolvimento a adoção de regras e procedimentos vinculados às características próprias dos primeiros. Logo, os regulamentos não refletem, necessariamente, a adequação às condições das economias de alta renda. Para melhor entendimento dos efeitos das medidas, é necessário analisar o comércio bilateral entre os blocos, para cada setor individualmente. O que não cabe aos objetivos propostos.

Não foi possível estabelecer análise detalhada para os regulamentos técnicos, visto que os inventários TBT não apresentam informações sobre o direcionamento das notificações a alguma economia. Dessa forma, subentende-se que todos os parceiros comerciais são afetados.

Na sequência, com o objetivo de verificar em que medida os países da UE e Mercosul têm emitido regulamentos com finalidade de proteger o mercado doméstico, avaliam-se as Preocupações Comerciais Específicas (PCE's) recebidas pelos mesmos. As PCE's são instrumentos criados pela OMC para evitar que restrições injustificadas sejam levantadas pelos seus países membros. Posto de outra forma, a OMC permite que seus membros questionem sobre as notificações emitidas indevidamente e que possam afetar diretamente o fluxo comercial. Esse informe é levado ao conhecimento do Comitê de Soluções de Controvérsias, promovendo o

diálogo entre os países emissor e afetado na tentativa de solucionar os inquéritos. As PCE's levantadas contra a UE e Mercosul, estão dispostas na Tabela 3.

Tabela 3 – PCE's recebidas pelos blocos EU e Mercosul, entre 1995 a 2018.

SPS								
	Todos os produtos				Produtos Agroalimentares			
Origem	Todos os parceiros		Mercosul	UE	Todos os parceiros		Mercosul	UE
Destino	UE	Mercosul	UE	Mercosul	UE	Mercosul	UE	Mercosul
	92	23	20	10	49	16	11	6
TBT								
	280	35	38	30	4	3	3	3

Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

O número de PCE's recebidos pela UE é superior ao volume verificado pelo Mercosul, tanto para os regulamentos sanitários e fitossanitários quanto para as regulamentações técnicas. No geral, cerca de 14,35% das notificações europeias receberam contestações contra apenas 1,30% das emissões do bloco latino. Para os produtos agroalimentares, essa proporção é de 11,95% para a UE e 2,57% para o Mercosul. Das 49 reclamações destinadas ao bloco europeu para os produtos agropecuários, 11 foram mantidas pelo Mercosul (22,45%), enquanto das 16 PCE's recebidas pelos países da América do Sul, 6 foram levantadas pela UE (37,5%). Análise análoga é estendida para as notificações técnicas, ressaltando que 100% das PCE's recebidas pelo Mercosul para os produtos alimentares foram provenientes da UE.

A análise das PCE's sugere que as medidas não tarifárias podem atuar como barreiras ao comércio, por isso são contestadas. Nesta perspectiva, os países europeus são relativamente mais protecionistas que as economias do bloco latino. Esse resultado reforça a necessidade de um acompanhamento constante das notificações emitidas pelos parceiros comerciais.

Por fim, para que um acordo seja estabelecido entre os blocos, é necessário que as regras comerciais de ambos promovam transparência e credibilidade, de tal forma que não sejam utilizadas com o objetivo de promover o protecionismo e distorcer o comércio.

Considerações Finais

Desde 1995, a fraca liberalização tarifária oferecida pela UE e Mercosul não foi suficiente para pactuar um acordo entre os blocos. No entanto, com o avanço das negociações, em 2019, foi concluída parte comercial do Acordo Associação Mercosul-UE. Neste domínio, o setor agroalimentar será um dos mais beneficiados, visto que a UE é a maior importadora de produtos agrícolas no mundo e o Mercosul o segundo maior fornecedor. Propostas ambiciosas foram promovidas ao setor de bens agroalimentares, cuja redução tarifária ocorrerá em grande parte dos produtos comercializados.

Para promover a transparência nas trocas comerciais, os países demonstram suas preocupações e exigências através de medidas não tarifárias, com destaque às medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) e técnicas (TBT). Partindo da abordagem metodológica de inventário, foram avaliadas as notificações emitidas entre os blocos. O Mercosul sobressaiu como o bloco mais atuante na emissão de informes, sobretudo em matéria de segurança alimentar e doença das plantas. Esse resultado revela suas demandas quanto a melhoria na qualidade do produto produzido e vendido no mercado internacional.

Dada a própria natureza das *commodities* agrícolas, foi esperado que as medidas SPS tivessem sido enviadas em maior proporção em relação às medidas técnicas. O que de fato ocorreu. Os alimentos mais afetados pelas notificações sanitárias das economias latinas estão no grupo de frutas, produtos hortícolas, sementes e grãos. Já a UE, solicitou padrões de qualidade sobre produtos cárneos, cereais e resíduos alimentares. No entanto, as exigências europeias que fazem menção ao Mercosul, apresentam um perfil distinto. Os produtos afetados são as frutas, produtos da indústria de moagem e sementes.

Os resultados esclarecem quais setores devem receber atenção especial por parte dos exportadores. Na possível ratificação do acordo, o fluxo de produtos tenderá a ser maior quanto mais transparentes e harmônicas as regulamentações dos países sobre os processos de produção e distribuição desses bens.

A tendência crescente das notificações SPS e TBT confirma os argumentos de uma substituição crescente das barreiras tarifárias, apontando para a nova configuração das políticas comerciais que regem as transações no mercado internacional. A promoção de um comércio integrado exige esforços por parte de toda a comunidade, para que estejam em conformidade com os padrões de qualidade e segurança. Como consequência, quanto maior a transparência e credibilidade nas trocas, menores serão os riscos associados aos produtos comercializados. No geral, a relação direta entre o tipo de produto exportado e o número de notificações emitidas sugere uma adequação dos países às exigências dos parceiros, mais do que uma intenção deliberada de impor barreiras ao comércio. Isso ficou claro quando o Brasil, por exemplo, foi verificado como o maior exportador de produtos agropecuários dentre o Mercosul, emitindo o maior número de notificações SPS em relação aos demais membros do bloco e aos países da OMC.

Mesmo que as economias analisadas apresentem ideologias políticas, instituições e prioridades econômicas distintas, a averiguação dos pontos díspares pode proporcionar oportunidades de ação conjunta para uma harmonização e/ou reconhecimento de equivalência mútua de suas normas SPS e TBT. Por fim, para futuros avanços sobre o Acordo UE-Mercosul, é necessário que as distintas agendas de negociações das partes alcancem definições comuns. Uma maneira de prover celeridade aos processos seria a redução das questões a serem negociadas, atenuando as ambições esperadas por cada bloco envolvido. Para tanto, seria interessante que fossem negociadas pautas de grande importância para ambos, facilitando a concessão de bens agrícolas pela UE e mercadorias manufaturadas pelo Mercosul.

Referências

- ARITA, S.; MITCHELL, L.; BECKMAN, J. Estimating the effects of selected sanitary and phytosanitary measures and technical barriers to trade on US-EU agricultural trade. 2015.
- AUSSILLOUX, V.; EMLINGER, C.; FONTAGNÉ, Lionel. "What Benefits from Completing the Single Market?". La Lettre du CEPII no 316. Paris, *Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales*. 2011.
- AZEVEDO, A.F.Z.; PORTUGAL, M.S.; BARCELLOS NETO, P.C.F. Impactos comerciais da área de livre comércio das américas: uma aplicação do modelo gravitacional. *Revista de economia contemporânea*. Rio de Janeiro. Vol. 10, n. 2 (maio/ago. 2006), p. 237-267, 2006.
- BLASETTI, R. Los obstáculos técnicos al comercio de productos agroalimentarios: la negociación UE-MERCOSUR. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, n. 10, p. 1-19, 2004.
- BRITO, L. M., SILVA, O. M., ALMEIDA, F. M., GOMES, M. F. M. Análise dos fatores condicionantes da emissão de notificações aos acordos SPS e TBT. *Informe GEPEC*, v. 15, n. 1, p. 180-195. 2011.
- CHEN, M. X.; WILSON, J. S.; OTSUKI, T. Standards and export decisions: Firm-level evidence from developing countries. *The Journal of International Trade & Economic Development*, v. 17, n. 4, p. 501-523, 2008.
- EC – European Commission. Mercosur. EU-Mercosur trade agreement: the agreement in principle. 2019. Disponível em: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf>. Acesso em out. 2019.
- EUR-Lex – Access to European Union law. Council Regulation (EC) No 1047/2009 of 19 October 2009 amending Regulation (EC) No 1234/2007 establishing a common organisation of agricultural markets as regards the marketing standards for poultrymeat. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009R1047>>. Acesso em abril de 2021.
- FONTAGNÉ, L.; von KIRCHBACH, F.; MIMOUNI, M. An assessment of environmentally related nontariff measures, *World Economy*, Ed. John Wiley and Sons. Hoboken, NJ, v. 28, n. 10, p. 1417-1439, 2005.
- FRAHAN, B.H.; VANCAUTEREN, M.. Harmonisation of food regulations and trade in the Single Market: evidence from disaggregated data. *European Review of Agricultural Economics*, v. 33, n. 3, p. 337-360, 2006.
- GUIMARÃES, M.H. "Non-tariff Measures in the European Union: Evidence from the Agri-food Sector". *Agricultural Economics Review*, vol. 13, no 2, pp. 21-34. 2012.
- HENSON, S. J.; LUX, N.; TRAILL, B. Final Report. Partner 4. FAIR97-CT34-81 program, EU Commission, *Agricultural Directorate*, Bruxelles (unpublished), 2001.
- HENSON, S., LOADER, R., SWINBANK, A., BRED AHL, M., & LUX, N. Impact of sanitary and phytosanitary measures on developing countries (No. Folleto 434.). *University of Reading, Department of Agricultural & Food Economics*. 2000.
- HENSON, S.; JAFFEE, S. Understanding developing country strategic responses to the enhancement of food safety standards. *World Economy*, v. 31, n. 4, p. 548-568, 2008.
- MARIANO, K. L. P.; LUCIANO, B. T.; SANTOS, L. B. Parâmetros regionais nas negociações comerciais: o Parlamento Europeu e o do Mercosul no acordo União Europeia-Mercosul. *Opinião Pública*, v. 25, n. 2, p. 377-400, 2019.
- MENDONÇA, T.G.; DE CARVALHO, D.E.; REIS, M.P.O. Exportações brasileiras de carne suína: Medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias. *Revista de Política Agrícola*, v. 26, n. 3, p. 124-141, 2017.
- MOENIUS, J. Information versus product adaptation: the role of standards in trade. Kellogg School of Management, Northwestern University, 2004 (Working Paper).
- MURINA, M.; NICITA, A. Trading with Conditions: The Effect of Sanitary and Phytosanitary Measures on the Agricultural Exports from Low-income Countries. *The World Economy*, v. 40, n. 1, p. 168-181, 2017.
- MURPHY, Kevin M.; SHLEIFER, Andrei. Quality and trade. *Journal of development economics*, v. 53, n. 1, p. 1-15, 1997.
- OLIVEIRA, L. A. A Importância das normas internacionais para o comércio da fruticultura brasileira. 2005. 169 f. *Dissertação* (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2005.

OTSUKI, T., WILSON J., SEWADEH M. "Saving Two in a Billion: Quantifying the Trade Effect of European Food Safety Standards on African Exports." *Food Policy*, 26, 495–514. 2001.

PIANI, G.; KUME, H. Fluxos bilaterais de comércio e blocos regionais: uma aplicação do modelo gravitacional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Texto para Discussão (TD) 749**. Rio de Janeiro, julho de 2000.

SILVA-RÊGO, B. F.; FIGUEIRA, A. R. "The economic face of international co-operative arrangements: the cases of IBSA and CPLP". *Contexto Internacional*, vol. 40, nº 1, 2018.

SWINNEN, J. "Economics and politics of food standards, trade, and development." *Agricultural Economics* 47, no. S1 (2016): 7-19.

VAILLANT M.; VAILLANT P. European Union–Mercosur Negotiations: A Return to Uncertainties. *Latin American Business Review*, v. 15, n. 3-4, p. 337-362, 2014.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Database. Disponível em: <<http://spsims.wto.org/en/Notifications/Search>>. Acesso em outubro/2019.



Business and development strategies in China: inferences based on the evolution of SINOPEC

Estratégias empresariais e de desenvolvimento na China: inferências baseadas na evolução da SINOPEC

Estrategias de negocio y desarrollo en China: inferencias desde la evolución de SINOPEC

1. Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Professora Assistente e coordenadora do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Bolsista de Extensão no País SA. Foi bolsista do IPEA (PRO-MOB) no projeto "Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul". Participou do projeto "Perspectivas do Investimento no Brasil" (BNDES) com o tema "Perspectiva do Investimento na dimensão do Mercosul e da Integração da América Latina. ORCID ID : 0000-0002-4824-8414

2. Economista, doutor em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF/RJ). Atualmente é professor Associado II do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento (PPGER/UFRRJ). Membro do Conselho Consultivo do Centro Brasileiro de Solidariedade aos Povos e Luta pela Paz (CEBRAPAZ). ORCID ID: 0000-0003-4550-8564

Rubia Cristina Wegner¹
Marcelo Pereira Fernandes²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n1.p70

Received on: January 05, 2020
Accepted on: May 25, 2020

ABSTRACT

The purpose of this paper is to present Sinopec in the context of the transformations of property organization in China, especially the constitution of the business sector under long-term national development strategies. A hypothesis is that the growth of a large state-owned enterprise in China is on the one hand, the benefits of state support and on the other, the constraints imposed by such benefits on its business strategies of profitability and efficiency. In order to confirm this hypothesis, we analyze the evolution of the oil and gas sector in China, from the point of view of the formation of its large companies. Next, Sinopec indicators, relate to the company's financial development and strategies, are analyzed for the period 1999 to 2016. We sought to highlight the evolution of the company's indicators compared to the national strategies adopted. Results show that Sinopec remains dependent on the national economic development strategies.

Keywords: Chinese company. Sinopec. Oil and gas industry. Multinational enterprise. National development.

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar a SINOPEC, avaliada como sendo a maior empresa chinesa, no contexto das transformações, na China, da organização da propriedade, especialmente, a constituição do setor empresarial sob as estratégias nacionais de desenvolvimento de longo prazo. Uma hipótese aventada é que o crescimento de uma grande empresa estatal na China está sob uma força de dupla direção: de um lado, os benefícios do suporte estatal e de outro as restrições desses benefícios sobre suas estratégias empresariais de lucratividade e eficiência. Para tanto, primeiro se analisa retrospectivamente a evolução do

setor de petróleo e gás na China do ponto de vista da formação de suas grandes empresas. Em seguida, são analisados indicadores da SINOPEC para o período de 1999 a 2016. Indicadores esses relacionados à evolução financeira e estratégias da empresa – incluindo de mercado, de produção e de inovação. Procura-se destacar a evolução dos indicadores da empresa comparativamente as estratégias nacionais que foram sendo adotadas. Dentre os resultados, está que a SINOPEC mesmo com todo o crescimento experimentado, mantém-se muito dependente das estratégias de desenvolvimento econômico nacional traçadas pelo Conselho de Estado.

Palavras-chave: Empresa chinesa. Sinopec. Indústria de óleo e gás. Multinacional. Desenvolvimento nacional.

RESUMEN

El objetivo de este estudio es presentar la SINOPEC, que se considera la compañía china más grande, en el contexto de los cambios en la organización de la propiedad en China, especialmente la constitución del sector empresarial chino bajo sus estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. Una hipótesis es que el crecimiento de una gran empresa estatal en China se encuentra bajo una fuerza doble: por un lado, los beneficios del apoyo estatal y, por otro, las limitaciones de esos beneficios en sus estrategias comerciales de rentabilidad y eficiencia. Con este fin, primero analizamos retrospectivamente la evolución del sector de petróleo y gas de China desde el punto de vista de la formación de sus grandes empresas. Los indicadores de la SINOPEC luego se analizan para el período de 1999 a 2016. Estos indicadores están relacionados con la evolución financiera y con las estrategias de la compañía, incluyendo mercado, producción e innovación. Buscamos resaltar la evolución de los indicadores de la compañía en comparación con las estrategias nacionales que se adoptaron. Entre los resultados, SINOPEC, a pesar de todo el crecimiento experimentado, sigue siendo muy dependiente de las estrategias nacionales de desarrollo económico esbozadas por el Consejo de Estado.

Palabras clave: Sinopec. Industria del petróleo y el gas. Multinacional. Desarrollo nacional

“Certamente, o que está sendo aplicado no nosso país é o sistema de economia de mercado socialista. Devemos desenvolver a superioridade do nosso sistema socialista e o papel ativo do Partido e do governo. O fato do mercado desempenhar o papel decisivo na alocação de recursos não significa que o mesmo tenha toda responsabilidade”

Xi Jinping

Introduction

Historically, a multinational company can be considered a cell of the development model and of the international competitive strategy of its home country. Despite having their own strategies, multinational companies cannot be analyzed as isolated agents in the international

system of trade and investment. Major internationalization movements were initiated from multinational corporations – for example, the fragmentation of production in the 1980s – which were backed by national governments. Since it changed its Constitution, inserting the term “market socialism with Chinese characteristics” in the early 1980s, the State Council of China built large companies in pillar industries, such as iron and steel, and oil and gas, which greatly expanded their presence abroad from the first years of the 21st century, when the Chinese *going out* strategy began. These changes were made based on a series of reforms in the property regime, innovation law, regulation of foreign investment, tax reform, banking system, etc.

Academic studies on the so-called “Chinese presence” are recurrent, i.e., on the influx of direct investment of Chinese companies in developing countries (OKAZAKI ET AL, 2011; CINTRA, 2013; PINTO; CINTRA, 2015). In general, these studies are characterized by the investigative concern to determine the weight of Chinese long-term economic development interests in the strategies of their multinational companies. While its place as the arm of the Chinese state bureaucracy is only analyzed in terms of an opposition between *Market Economy* and *Command Economy*. It is from this perspective that business in China is usually considered as a process in formation, especially by multilateral organizations, whose final result will only occur with privatization and/or opening to foreign competition. In this country, the large international Chinese state enterprise has been forged since the reforms of its oil industry in the 1980s and 1990s to respond to signs of a reduction in the productivity level of the oil and gas industry. The *Company Law of the People’s Republic of China* was drafted based on the professionalization of the oil industry with *China National Petrochemical Corporation* (SINOPEC) and *China National Petroleum Corporation* (CNPC).

After this period of property reorganization, the central Government has kept 106 State enterprises in its organization chart, 47 of which were in *Fortune Global 500* list in 2014. In 2013, the major SOEs (*yangqi*) controlled more than US\$ 5.6 trillion in assets, US\$ 690 billion of which were overseas (LEUTERT, 2016). These companies hold vice-ministerial level (*fubuji*), which gives their executives a political elite status, occupying prominent positions in the Chinese Government. Better administrative positions depend on their ability to achieve benefits for their respective state-owned enterprises, even if in competition with other industries. The space of the Communist Party of China (CPC) in the corporate decision-making field is quite significant, which in conventional theory is only considered in terms of being ‘good’ or ‘bad’ for market efficiency. That is why business in China is considered as incomplete or inefficient.

In China, the role of the energy sector in its long-term economic development process is largely exercised or implemented in collaboration with large state-owned enterprises. Sinopec, China’s largest state-owned enterprise and the fourth largest company in the world, based on *Fortune Global 500* of 2016, has been forged within the limits of state planning. These limits can be understood as market delimitation and definition of the very structure and competition pattern of such market, always follo-

wing economic development needs, as it has happened with the energy matrix. Since the late 1990s, with the restructuring of the oil industry, Sinopec has been divided into the Sinopec Group and Sinopec Corp. In theory, the latter deals with core businesses and reports to the former, which deals with non-core businesses and reports directly to the State Council. In practice, a precise separation between them is quite difficult due to the confusing information published about it and even the peculiar characteristics of what in the West is understood as Chinese privatization. Understanding the evolution of the large Chinese company, especially in the oil sector, is relevant to understanding the country's development strategies.

Therefore, in this paper, we believe that in order to comprehend the activity of Chinese companies abroad, one must first understand the companies themselves. For example, the 13th Five-Year Plan formalizes initiatives such as *One Belt, One Road* and *Made in China 2025*, which are basically articulated within Chinese state-owned enterprises. Since the promulgation of these plans, scholars such as Majerowicz and Medeiros (2018) have pointed to the general orientation of Chinese policy to reach deeper positions in the international value chain. Thus, the choice of SINOPEC as the object of study for this paper occurred for four main reasons: (i) its investments in South American countries, such as Repsol-SINOPEC, especially its Brazilian pre-salt projects; (ii) is one of the oldest Chinese companies and has experienced – as well as other large Chinese companies in the oil sector – structural transformations ('corporatization'), internationalization and, more recently, technological modernization and (iii) productive relationship confronts it with guaranteed access to oil and price stability in China and (iv) the company has built a strategic organizational policy to respond to changes in the Chinese domestic market as well as international competition requirements. The main objective of this paper is to analyze Sinopec, using the following elements: (i) theoretical review of the Chinese oil industry and the Chinese state-owned enterprise and (ii) annual Sinopec reports and Xinhua network reportage, as well as notes published on the State Council website. In addition to this introduction and the final considerations, this paper is divided into two main sections: (i) it will present the general context of the oil and petrochemical industry in China and (ii) analyze the essential aspects of the evolution of Sinopec within the Chinese development strategy.

Company and national development strategy: oil and gas industry in China

In 2011, China became the world's largest energy consumer and the second-largest oil consumer, coming from a scenario that began in 1993 when it became a net oil importer. Estimates from the International Energy Agency (IEA) currently indicate that 85% of China's domestic demand is met by imports, even after having remained as one of the largest producers throughout the 1960s and 1970s. In 2006, its oil consumption was 353 million tons with persistent annual increases, until it reached 578 million tons in 2016. Production did not keep pace with this growth. In

3. It is what a given country can reasonably count as quantities of oil available to be marketed ('commercially recoverable') from a given date. The exploration of these deposits will depend on the economic conditions, the operational methods, as well as on governmental regulations.

2006, Chinese oil production was 184 million tons; in 2016, the country produced 199.7 million tons of oil. In addition, its proven reserves³ totaled 16.4 billion barrels in 1996, increasing to 20.2 billion barrels in 2006 and 25.7 billion barrels in 2016 (BP, 2017). The level of proven reserves in China has not grown much over the years, which may have been one of the key variables in the definition of the sector's development strategies.

Adapting the planned rates of economic growth, changes in the population's consumption patterns, as well as the development and international presence guidelines expressed in successive five-year plans to the functioning of the energy sector is a challenge. These challenges are not limited to the institutional structure of China's energy industry, after all, supply and energy efficiency are completely attached to the support for the country's economic development model. Aspects such as conservation, emission reduction, and use efficiency increase make up the most recent premise of the country's energy policy. At the beginning of the 21st century, imported oil accounted for 32% of domestic consumption, and in 2012, it increased to 57%. Oil and gas transportation challenges have been overcome with an increase in gas pipelines, although geopolitical risks remain high. In 2012, there were 70 thousand kilometers for oil and 40 thousand for natural gas. In this regard, agreements with neighboring countries and state support for the construction of transport logistics are key (MEIDAN, 2016).

In such scenario, large national oil companies continue to be the main agents in implementing the guidelines included in the five-year plans, even though they are subject to a greater number of requirements. This section seeks to clarify the construction of large Chinese oil companies and the institutional structure of this industry.

Resource allocation through the formation of state-owned corporations and the oil and gas industry in China

Initially, during the Maoist period, the Chinese oil and gas industry was erected under the premise of energy self-sufficiency. The discovery of oil in northwestern China in the late 1950s, more specifically in Daqing, located in the Heilongjiang Province, represented a solution to the interruption of technical and economic cooperation with the USSR given the Sino-Soviet conflict. The share of oil in China's energy matrix went from 2.5% in 1960 to 13.5% in 1968 and this industry has become a pillar industry within the PRC's state planning. The trajectory of the Daqing well has become a model (*'spirit of Daqing'*) to China's long-sought productive development and led to the emergence of a political oil elite – 'oil class' –, which put the matters of this industry in evidence in the ensuing five-year plans – thus, fiscal and political resources –, at least until the Cultural Revolution (LIEBERTHAL; OKSENBERG, 1988). Regarding the government-company relationship of this period, Nolan (2001) emphasizes that there have always been doubts about the Daqing format, i.e., whether it should be a company or an oil well.

Despite a crippling interregnum for the 'oil class' (1966-1976), coal and oil production expanded annually at a 13% average rate, and by 1978 the country was the fourth largest energy producer in the world and the third largest consumer. Industrialization and urbanization on an intensi-

ve scale boosted the demand for oil, although there was a logistical mismatch between oil production and exploration and the possibility of meeting the demand of industrial consumer centers. It was estimated that in the 1980s China would become the world's oil giant. However, in 1979, production grew by only 2%, and between 1979 and 1983, it stagnated at 100 million tons, while investment in the sector fell. In 1984, production increased again to 137 million tons, and the country, contrary to the World Bank predictions, exported the largest volumes in its history (CHOW, 1991).

Thus, in the Maoist period (1949-1976), the oil industry experienced considerable advances in exploration, extraction, as well as in transportation and conservation techniques, though using obsolete techniques compared to developed countries. At the end of the Cultural Revolution, the political oil class recovered its participation, but investments in the sector remained low. Even with a significant recovery of the volumes produced, a short-term institutional action was observed in 1984. The concern consisted in maximizing short-term production, which prevented China from facing its geological and technological limitation. Supply and demand were determined by quotas, product prices were kept low and oil wells were not allowed to withhold revenues.

Incentives of productive units to increase their productivity were minimal, and they remained dependent on the central government to make new investments. In order to meet the demand for industrialization and urbanization deepened by the 1978 reforms, new oil wells would have to be drilled, and exploration techniques would have to be improved. Chow (1991) believes that throughout the 1980s the State Council has sought to correct the policy error of the 1970s, expanding exploration efforts in order to increase the country's reserves. The premise of self-sufficiency shifted to decentralization and corporatization in order to become a business-oriented policy.

All oil exploration, production and refinery construction activities were under the direct control of the Ministry of Petroleum Industry (MPI). State planning organized or centralized decisions and operations of production, transportation, administration and *marketing* of oil and its by-products, as well as exploration campaigns and provision of state financial resources (ZHANG, 2004). Until the 1980s, China's petroleum and petrochemical sector operated under a single large company run by the central ministries. Domestic prices were not formed according to the rules of the international market. Two major changes were conducted in the early 1980s, the decentralization of control, with the creation of large *corporate* groups, and the introduction of the responsibility system, following the example of agriculture.

Chinese oil companies used to play the role of 'administrative entities', more so than of 'economic entities'. The Central State Council maintained its authority over pricing, production and distribution targets for oil products, as well as strategic investment decision-making (ZHANG, 2004). With reforms toward price liberalization, labor and production costs started to rise and companies incurred higher costs, while having to act to contain the ongoing inflationary process. The scenario presented

on the occasion of the 7th Five-Year Plan justified that, in 1989, the State Council decided that the sector would undergo further reforms, which should be more gradual and imply greater state control (KONG, 2010).

The State Council opted for a reform of the institutional structure of its huge sector, instead of assuming a great risk under a *big contract system*, in which companies would have to produce 2mb/d or 100 million tons. The first stage consisted of the creation of two large companies: (CNPC) and (Sinopec) and a smaller one, the (CNOOC). In 1983, Sinopec (*downstream*) was created through a merger of the Ministry of Petroleum Industry (MPI) and the Ministry of Chemical Industry (MCI), maintaining a significant part of the bureaucratic cadre of both ministries in its management. It was a ministerial-level company under the direct supervision and control of the State Council. Its responsibility was to formulate refining and petrochemical policies – including the development of resource allocation and pricing plans –, besides producing to serve the domestic market. Sinopec was meant to be centralized as a modern global company, while its subordinate companies maintained great autonomy and developed a corporation identity in the opposite direction of their parent company.

In this context, in order to respond both to the weakening of the oil industry and to the rise in inflation that contributed to the 1989 protests, there was a period of intense discussion and political experiments within the State Council and the *leading group* in the early 1990s, which gave rise to the large oil business groups. The decision to modernize the oil industry by dividing it in *downstream*, *upstream* and *midstream* did not fit the allocation of resources via market or the responsibility system. A two-tier system was introduced: refined products obtained from low-price crude oil should be sold at a low price and the rest at high prices (NOLAN, 2001). In 1993, price liberalization began, and the state stopped selling crude oil at the *State Low Price*. Faced with domestic demand pressures, the State Council allowed a growing commercialization outside state allocations, which resulted in a chaotic situation.

In the mid-1990s, consumption began to outpace production and refined products were also included in price liberalization. In 1997, the warning signal was triggered: international oil prices fell by 15% and domestic prices did follow the drop. Crude oil users were under great pressure, which encouraged smuggling. In 1998, there was little doubt that it was essential to increase competition among state-owned enterprises. In 1998, the MPI was reorganized into CNPC (*upstream*) at the bureaucratic level. CNPC then gained control over the assets that used to belong to the MPI, which was a milestone. A market orientation coordinated by the state was initiated among the companies in the sector. The price system for crude oil was changed and adapted to the international market. Reforms are now under way to separate government bureaucracy from business operations, including authorization to retain profits.

At the end of the 1990s, the central government began to restructure the functions and activities of the main state-owned enterprises to raise the production capacity of the oil industry. Company verticalization was one of the initiatives. Resources of large state-owned enterprises were

reallocated to form big vertical groups that could perform other activities along the production chain. In addition, the State Council allowed the entry of foreign companies to function as an instrument of technological and managerial upgrading (FRISCHTAK; SOARES; O'CONNOR, 2013). In the face of the imminent competition with foreign companies, such as *Exxon Mobil* and *British Petroleum*, the Chinese government carried out the broadest restructuring of the petrochemical and oil industry. After the establishment of the Shanghai and Shenzhen Stock Exchanges in 1990, public listing was used since the mid-1990s as a controlled privatization tool of the state-owned enterprises that had a competitive potential and of the pillar industries. It was a period of overwhelming pragmatism, in which China's external presence and economic growth depended on the introduction of capitalist tools in both the business sector and the financial system⁴. Since 2001, China's capital market segmentation has been in A Shares, which refer only to Chinese companies and are listed in Renminbi. Only Chinese citizens can trade A Shares. H shares are traded on the Hong Kong stock exchange and play a growing role in the public listing of Chinese companies in general.

4. We suggest reading Okazaki, Hattori and Takahashi (2011).

In 1999, Sinopec and CNPC assets were organized geographically within China: East and South for Sinopec. It transferred 19 petrochemical companies to CNPC, 14 of which were production units and 5 commercialization units. CNPC transferred 12 companies to Sinopec, 11 of which were in production and exploration. However, "The two giant companies were empowered by the State Council to make their own investment decisions, including forming joint ventures with foreign companies and raising their own financing". (NOLAN, 2001, p. 472). As in other pillar industries, there was a separation between *core business* activities, which became *joint stock companies* with listed shares – in this case, Sinopec Corp. – and *non-core business* activities, which became limited liability companies (subsidiaries).

The formation of large Chinese corporations (or corporatization process) occurred as competition with global companies became imminent, given national growth and development objectives. State-owned oil exploration and refining enterprises – such as the Sinopec case analyzed here – as well as metallurgical, electrical, and military equipment enterprises became large corporations, following the policy of mergers and acquisitions in the late 1990s, which included their subsidiaries and culminated in a vertical integration. These companies were internationalized in the 2000s (*going out*), after experiencing a new reform that made them business corporations and their subsidiaries limited liability companies.

With the administrative decentralization at the beginning of the 21st century, the State Council begins to face another challenge: large state-owned oil companies were integrated, while the central administration of the oil industry remained fragmented. In 2003, following these reforms, the sector experienced a phase in which the premise was the reconstruction of its productive capacity. The creation of the State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (SASAC) in 2003, and the recentralization of the energy authority in 2008 with the creation of the *National Energy Commission*, were measures

aimed at regaining central government's control over the oil industry. SASAC is responsible for the executive control over the policy of the *corporation* (state-owned enterprises in general, in which they hold a stake). It has power upon regulation reforms regarding state-owned enterprises, strategic investment thinking, financial planning of the *corporation*, asset management, and property rights registry. SASAC may be considered as the representative of a modern system of property rights, i.e., an agent of state ownership in the large state-owned enterprises (CHEN, 2013). SASAC is subordinated to the State Council and to the Central Organization Department (CDO), which is controlled by the (CPC), and determines which CPC cadre will hold executive positions in Chinese state-owned enterprises.

On the other hand the entrepreneurial restructuring of the sector in 1998-1999 and the institutional restructuring in 2003 did not reach a final design. In the 2000s, large Chinese oil and gas companies became quite powerful inside China, gaining autonomy from the government within the framework of the *going out* policy. In 2011, Beijing reorganized the executive cadre of CNPC, CNOOC and Sinopec (groups), evidencing (or retaking) CPC's control over the firms of the industries that are pillar for the country's economic development. In the same way, they tried to control the enrichment of the executives of the oil companies and open the way, through a severe policy of fight against corruption, to promote a certain restructuring of the sector, so that the State Council would not have its action limited in the companies of the oil and gas industry. Finally, the 12th Five-Year Plan (2011-2015) established among its missions that the State Council should redistribute wealth from its corporate entities to families. The growth of large Chinese oil companies throughout the first decade of the twenty-first century has challenged the CPC's governance of SOEs and increased competition among these companies.

BRI, Made in China 2025, and the activity of Chinese state-owned enterprises: a new impulse for large state companies

The Belt and Road Initiative (BRI) was officially announced by Xi Jinping in 2015, but its design was launched in 2013. Since then, it has become China's key foreign policy project, especially within its Asian neighbors, as well as African and European countries. In fact, this initiative has led to increased investment by Chinese companies at a time of comparatively lower economic growth rates (OCDE, 2018).

Formally, BRI consists of 6 (*belt*) routes or main corridors, namely: (i) New Eurasia Land Bridge (western China to the west of Russia); (ii) China-Mongolia-Russia (northwestern China to the southeast of Russia); (iii) China-Central Asia-West Asia (west of China to Turkey); (iv) China-Indochina Peninsula (southwest China to Singapore); (v) Bangladesh-China-India-Myanmar (southwest China to India) and (vi) China-Pakistan (west/south of China to Pakistan). The (*Road*) connection occurs through the following officially disclosed routes: (i) China-Indian Ocean-Africa-Mediterranean, (ii) China-Oceania-South Pacific and (iii) China-Europe-Arctic Ocean (CHINA, 2017). There are at least 68 countries involved with 270 projects signed, totaling US\$

900 billion. More than agreements for physical connection infrastructure projects, BRI is a multilateral organization between developed and developing countries around issues such as investment promotion and trade opening.

The initiative marks the ‘dream of the great rejuvenation of the Chinese nation’. Not only because it revives the silk route of imperial China in the 21st century, but also because it establishes a structural change in the international insertion pattern of this economy. *Made in China 2025*⁵ can be understood as a complement to this initiative. The MDI was developed by the Chinese Academy of Engineering and the Chinese Academy of Sciences based on the German program *Industrie 4.0* and consists of major projects aimed at making the Chinese industrial sector able to compete with advanced nations and face competition in wages with neighboring nations in Southeast Asia. Moving from ‘factory of the world’ to global industrial power and becoming a world power in industry research and development in 2049 is one of the main premises of the Chinese economic development project (EUROPEAN CHAMBER, 2017). Some of the major projects of MIC 2025 include building industry innovation centers, intelligent and sustainable manufacturing, innovation in disruptive equipment, such as electric vehicles, sustainable trains, etc. Projects of this size include 10 sectors considered key, such as aerospace equipment, robotics, electric and low consumption vehicles, electrical energy equipment (RIHO, 2015). Industry remains the engine of the country’s economic growth, but it assumes that a world power must have a technologically developed industry.

5. It was launched on May 19, 2015 as a newsletter by the State Council.

In this context, companies, especially the state-owned ones, are challenged in terms of management techniques, the role of managers, and procedure standardization, i.e., they have to boost R&D and production. The goal of diversifying the energy matrix and tightening the policies regarding large oil companies renews the strategic objectives for the industry. It includes hunting high executives and less communication between the top managers of these companies and the State Council, making the implementation of pricing and fuel certification policies stricter, and opening international competition in products such as natural gas. At the beginning of the first term of Xi Jinping, it was expected that his actions would be aimed at reforms to open the Chinese economy, which in fact did not happen. MIC 2025 maintains traditional Chinese industrial policy mechanisms – such as subsidies and state control – including mergers and acquisitions of state and private companies.

Resource allocation via the formation of state corporations in China: the Sinopec case

In order to understand the growth of Sinopec from 1983 to 2016, some notes are necessary: (i) the existence of a group and a corporation bearing the name Sinopec is the result of a property reform carried out in the 1990s, which separated operational activities and generation and retention of profits from the State Council – the corporation is constituted of core businesses, and the group of non-core ones (See section 2.1);

and (ii) in the early 2000s, also following the strategy of increasing the efficiency of state-owned enterprises, it was transformed in a joint-stock company, i.e., the corporation *China Petrochemical Corporation* (Sinopec Group Company) was established by transferring its *core businesses* as well as its assets and shares to *China Petroleum & Chemical Corporation* (referred to as, the corporation)⁶. There is a hierarchy between Sinopec Corp. and its subsidiaries, by which they operate in specialized segments within the oil industry, and Sinopec Corp. holds control over all of them. Therefore, (iii) the company that has to report to SASAC (i.e., the State Council) is Sinopec Group, the parent company of Sinopec Corp. It should be emphasized that this division, is not fully elucidated on their annual reports or even their respective websites.

Throughout the 2000s, Sinopec Corp. gained strength, becoming one of China's largest energy and chemical companies, integrated in *upstream, midstream and downstream*. Its main operations include exploration and production, transportation via pipelines, oil and natural gas marketing, petrochemicals, synthetic fibers, fertilizers, export and import, research and development (R&D), development and implementation of information technology. Its operations in several segments, besides exploration and production, places it in a prominent position in terms of policy development and execution. The company's indicators and lines of action exert influence upon different productive sectors in terms of cost of life and national energy security, especially due to its energy efficiency.

Its shares listed on the Hong Kong stock exchange are denominated H-Shares, while the ones traded in Shenzhen and Shanghai are A-Shares. The shares of state-owned enterprises, such as its parent company China Petrochemical Corporation, are *state-owned shares*. In 2001, there were 5 shareholders with *state-owned*⁷ shares – Sinopec Group alone held 55% of interest – and other 5 H-Share shareholders – including HKSCC⁸ with 10.33%. In 2005, as part of the launch of the *go global* strategy, this composition changes considerably: China Petrochemical Corporation increases its stake to 71.2%, and HKSCC becomes the only H-share holder. The others become 4 *state-owned* funds and 4 A-Share shareholders. Since 2008, China Petrochemical's shareholding has increased, surpassing 70%, while HKSCC's reached more than 20% in 2016. The other A-Share shareholders take turns with interests that do not reach 2%, each. It is noteworthy that as of 2013 the company's reports will include the names of A-Share shareholders in Mandarin, but no longer in English (HKSCC, 2014).

Oligopoly and vertical integration as engines of sectorial development in China: Sinopec

The change in the organizational structure of Sinopec in 1999, when the company became a joint-stock company with the creation of Sinopec Group, represented a fundamental step towards a new expansion trajectory. From the point of view of Sinopec, its vertical integration with CNPC allowed both companies to acquire complementary assets, R&D

6. The valuation of assets was carried out jointly by China United Assets Appraisal Corporation, Beijing Zhong Zheng Appraisal Company, CIECC Assets Appraisal Corporation and Zhong Fa International Properties Valuation Corporation ("registered valuers") in RMB 98,249,084,000 (SINOPEC, 2009).

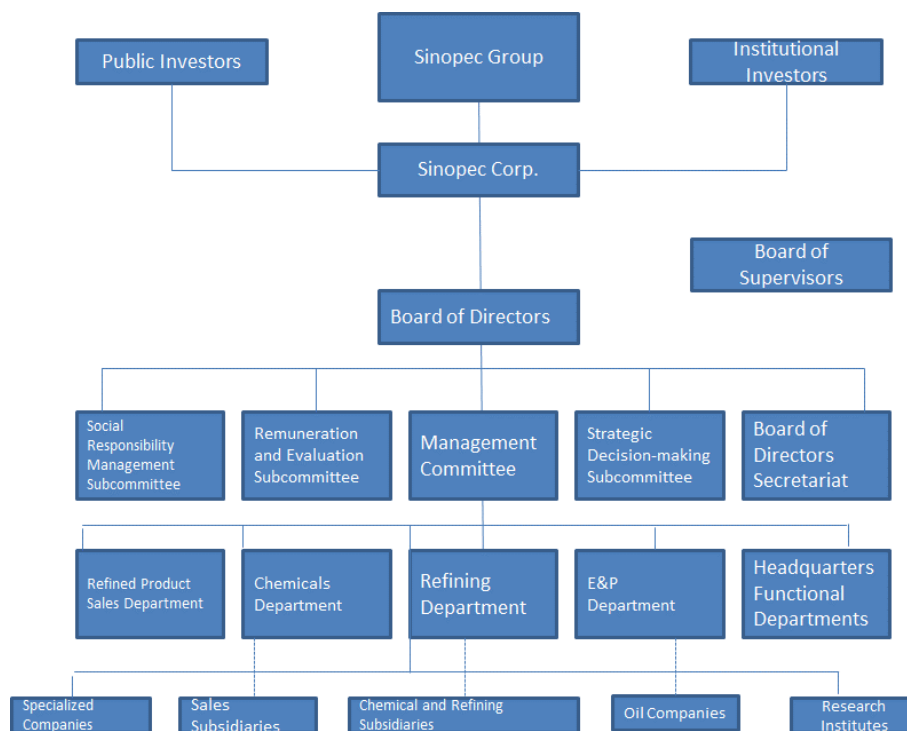
7. The shareholders and their respective equity stakes were as follows: China Petrochemical Group Company (55.06%), China Development Bank (10.12%), China Cinda Assets Management Corp (10.05%), China Orient Management Corp (1.5%) and China Huarong Asset Management Co. (0.68%).

8. Hong Kong Securities Clearing Company Limited (HKSCC).

capacity, and articulate their technology in *upstream* and *downstream*. Sinopec and CNPC joined the international oil and gas market. Both have grown their assets and come to dominate China's oil and gas industry. In practice, their financial autonomy has also allowed them to expand in the global market in terms of oil exploration and production opportunities, which especially over the course of the 2000s.

Regarding Figure 1, it is important to clarify that the core activities of Sinopec Corp. are in exploration and production, refining and chemistry, and marketing and distribution – and therefore it operates in *midstream*, *upstream* and *downstream*. Its main products are crude oil, petroleum derivatives, natural gas and chemical industry products (e.g., synthetic rubber, ethylene, etc.).

Figure 1 – Sinopec Corp.: Organizational structure



Source: Sinopec (2015).

The oil and gas industry operates in China under an oligopoly, in which price formation is determined by the State Council, and implementation and supervision by the NDRC. When it changed into a publicly traded company, its pricing and production decisions became more complex, since they had to ensure profitability and also comply with national price rules. Chart 1 shows some facts about its pricing policy in the Chinese scenario of the oil and gas market. Facts are based on information provided by the company itself. Considering the period 2001 to 2016, Sinopec Corp.'s pricing policy combined specific distribution strategies and diversification of natural gas production. Strategies included improving its logistics network and establishing contracts (coordination) with crude oil suppliers. Coordination has been Sinopec Corp.'s main strategy, due to the national scenario.

Chart 1 – Segmentation of Sinopec Corp.'s market and distribution strategies

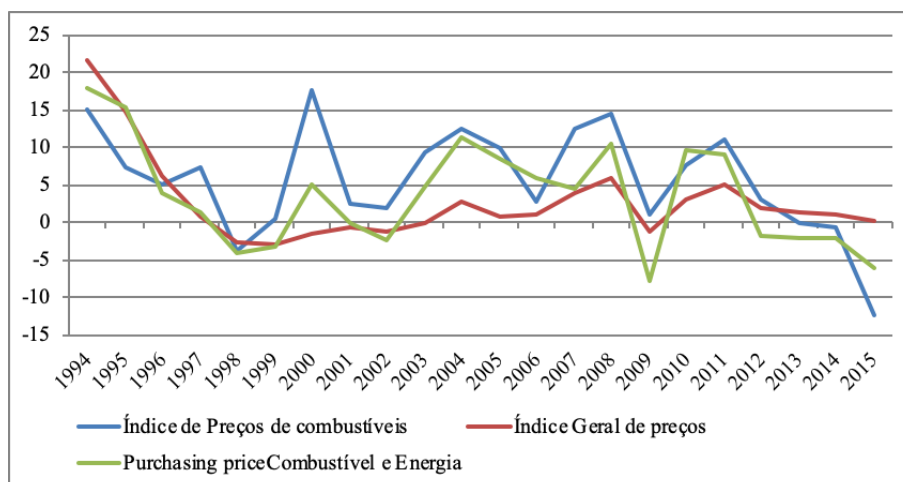
Period	Domestic scenario	Sinopec's price policy	Market and distribution policy
2001-2006	Refined products market was not well developed. Disorganized competition. Pricing mechanism for refined products made refineries hesitate. Domestic crude oil price followed international prices. Demand for refined products increased a lot.	Coordination with other suppliers. Brought difficulties with pricing mechanism to central government. Increased number of gas stations. Increased coordination with COCO companies (<i>company-owned and company-operated</i>).	Prices started to follow Singapore, New York and Rotterdam international prices. State Council set domestic market fluctuation at 8% instead of 5%. Could have increased corporations autonomy to adjust prices. Remained affected by pricing policy (<i>spread</i> between domestic and international).
2008-2009	International prices rose significantly and then fell sharply. Domestic petrochemical prices fell sharply. In 2009, demand for refined products increased 10.2%.	Effort to ensure supply. More intensive use of pipelines. Positive changes in quality standards.	Concern about meeting increased demand.
2012	Intensification of crude oil price fluctuations. Number of vehicles in circulation increased.	Increased its <i>market share</i> by using coordinated logistics, improving quality control, and implementing operational adjustments.	Central government made 8 scheduled price adjustments to reduce spread between prices charged by corporations and the ones indicated by the State Council formula.
2013-2015	Domestic prices more subject to international price fluctuation. Change in consumption structure, continuous increase in demand for higher quality refined products. Demand for diesel fell considerably.	Implementation of program for improved quality control. Production of natural gas. Increased pipeline network.	Had to deal with crude oil price fluctuations. Diversify energy sources.
2016	Demand for refined products increases timidly – gasoline increased 1.3% and diesel 2.2%	Followed strategy of investing in gas pipelines and expanding sources.	Price setting following <i>floor price</i> .

Source: The authors (2017), based on company's annual reports.

As the information in Chart 1 indicates, the domestic demand for refined petroleum products not only increased but also became sophisticated, i.e., the Chinese urban population started to demand higher quality fuels. Even though price control by the State Council via NDRC has declined compared to 2001, it still persists. Fuel prices influence not only the cost of living of the population but also the cost of production. Thus, the role of a company in a socialist market economy, even if it has financial autonomy, is restricted by decision limits regarding price mechanisms.

The data in Figure 2 suggest that the fuel price index has always remained at higher levels than the general price index since 1998, when the oil and gas industry was restructured (corporatized). As a net importer of crude oil, the dependence of China's oil and gas industry on the international price trajectory is permanent, as the information in Chart 1 suggests. Its national oil and gas companies – Sinopec, CNPC, CNOOC, PetroChina – play a fundamental role in guaranteeing the supply of these products at a certain price. However, according to the data in Figure 2, fuel price trajectory has reached much higher levels than the general price index since 2000. Between 1994 and 1999, the fuel price index remained closer to the general price index. With the vertical integration of the sector, the distance between the fuel price index and the general price index became larger. Between 2000 and 2011, it can be said that fuel prices have always been higher than the general index. This distance decreased considerably since 2013, when the State Council changed its policy towards the sector. That is, although it is said (MEIDAN, 2016) that Xi Jinping's anti-corruption policy is mainly aimed at increasing the efficiency of companies in the sector, there are already perceptible results (Figure 2) regarding the cost of living of the population.

Figure 2 – Evolution of general price index and general index of fuel prices in China (1994-2015)



Source: The Authors (2017) based on China Statistical Yearbook (2016).

The multidimensional and departmentalized format of the large enterprise is studied for large traditionally established firms, which have accompanied and induced all major changes in the patterns of competition, market structure and sectoral innovations of capitalism. Chinese companies, such as SINOPEC, exhibit a complex structure, which can be linked to that traditional structure. However, its division in Sinopec Group and Sinopec Corp represents a link to both its growth strategies and national development policies. The Sinopec Group are related to the formulation of general policies of human resources, external affairs, science and technology, planning and development, among others. The corporation – Sinopec Corp -, in turn, is formed by the articulation between Sinopec Group, public and institutional investors (SOE's and the Chinese government). Its organization, its departments, reflects the implementation of the Sinopec Group guidelines, as outlined in Chart 1 reflect a upward trend in fuel and energy prices in China, which has led to pressures on Petroleum.

Energy development and national sovereignty: diversifying and meeting the demand

In this item, we seek to raise some indicators of SINOPEC Corp in terms of production growth and strategy. At the end of the 1990s Sinopec produced 0.78 million barrels per day (NOLAN, 2001). In 2008, the company was producing 322 million barrels (MMbbl) of crude oil per day, 371 million barrels or equivalent (MMBOE) of oil and gas and 293 billion cubic feet (BCF) of natural gas. Not to mention its refining capacity of 175 million tons in 2008, since refining is its original core business. Between 2001 and 2008, the company expanded considerably. On the other hand, between 2008 and 2016, the company significantly changed its production strategy. In the scope of the central government's goals of diversifying China's energy matrix, natural gas became the main

product of Sinopec Corp. Its production increased to 766 billion cubic feet in 2016, at the expense of crude oil, which dropped to 303 million barrels. While CNPC's strategy is to integrate its activities and increase its market share in *downstream*, the main strategy of Sinopec Corp. is to acquire more assets in natural gas (EIA, 2015). Chemical products have also gained more space in its product portfolio, especially synthetic resin: it starts at 9 thousand tons in 2008 and reaches 15 thousand tons in 2016 (SINOPEC, 2009; 2017). The data in Table 1 provide evidence of the evolution trajectory of the production levels at Sinopec Corp. The company continues to be a leader in *downstream*.

Table 1 – Sinopec Corp.: exploration and production data (2008-2016)

	2008	2009	2010	2012	2014	2015	2016
Oil and gas (MMBOE)	370.87	377.45	401.42	427.95	480.22	471.91	431.29
Crude Oil (MMbbl)	322.02	327.62	327.85	328.28	360.73	349.47	303.51
Natural Gas (bcf)	293.07	299.01	441.39	598.01	716.35	734.79	766.12
Reserves							
Proven reserves of crude oil and natural gas (MMBOE)	2,961	2,920	3,963	3,964	*	2,243	1,552
Proven crude oil reserves (MMbbl)	6,959	6,739	2,888	2,843	*	2,243	1,552
Proven natural gas reserves (bcf)	4,121	4,043	6,447	6,730	*	7,570	7,178

Source: Sinopec annual report several years.

*This year, data disclosure format was so detailed it was difficult to compile it for presentation.

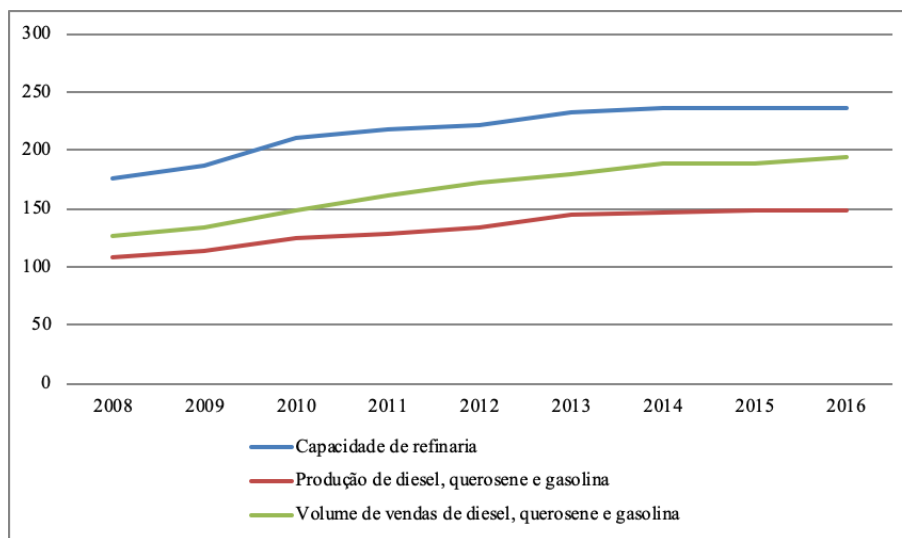
Sinopec was one of the market instruments used to address the complexity of the country's supply and access to oil, and to diversify sources. Between 2008 and 2016, even in a scenario of oil price reduction, Sinopec Corp. maintained its investments in gas exploration projects, and oil exploration and production, including well discoveries in different regions of China. In 2012, the company increased its product *mix*, with a larger production of items such as gasoline, jet fuel and high value-added products (SINOPEC, 2013). This change happened due to fluctuations in the international oil price, which jeopardized the central government's goals of providing domestic energy supply.

The projects are in line with the assessment of Wang (2016) that the strategy of the large Chinese state-owned oil and gas companies, especially Sinopec, is to integrate oil and gas, petrochemical and renewable energy businesses. The company has expanded its oil and gas exploration and production (*upstream*) strategy. As Wang (2016) highlights, the development of *upstream* operations occurs in northern China, in the Shengli well, Tahe fields, and gas pipelines. The Mineral Resources Law of the People's Republic of China establishes that mineral resources belong to the State, property rights are state-owned and exercised by the State Council, and exploration licenses are granted by departments.

However, in 2013, Sinopec Corp. decided to postpone many of its planned *downstream* investments due to refinery overcapacity in China, along with serious environmental disputes. Figure 3 begins the historical data series in 2008, since the company's annual reports did not inclu-

de information on its refining capacity until 2007. In those years – until 2008 – Sinopec Corp.’s refining operations relied primarily on crude oil imports or companies such as CNPC and PetroChina to meet the national demand for fossil fuels. In 2006, 70% of its source of crude oil was imported (more than 100 million tons). The data in Figure 3 suggest that the volume of gasoline, kerosene and diesel sales has evolved above the production capacity of Sinopec Corp., and refining efficiency has been maintained at more than 95% each year (SINOPEC, 2007).

Figure 3 – Sinopec Corp.: evolution of refining capacity in million tons (2008-2016)



Source: The authors (2017), based on company’s annual reports.

In this scenario, the State Council has encouraged competition in refining to meet the domestic demand. The atomization of refining is a constant reality in China. In the 1980s and 1990s, when the State Council tried a non-capitalist and modern company format, the number of refineries increased significantly, which reduced Sinopec Corp.’s refining capacity. More recently, this ‘phenomenon’ has happened again with small companies known as *teapots* – small refineries which, despite not having a letter of credit, have fostered the positive trade balance of oil and oil products in China. However, this state initiative to stimulate competition in refining has proved negative for its refining capacity.

It is correct to assume that the chemical products operation is the one that has experienced greater diversification. This decision of the corporation cannot be considered apart from the *group*. A State logistics and infrastructure initiative as *Belt and Road* (BRI), launched within the framework of the ‘Chinese dream’ or the ‘rejuvenation of the nation’ and which has been a symbol of the country’s external presence, is an opportunity for the Chinese oil and gas industry to expand its capacity to transport imported oil.

In this article, we intend to deal with the elements that allow us to understand Sinopec – traditionally studied by Western authors as a purely inefficient company – as a multidimensional firm that has been consolidating itself as an administrative organization since the

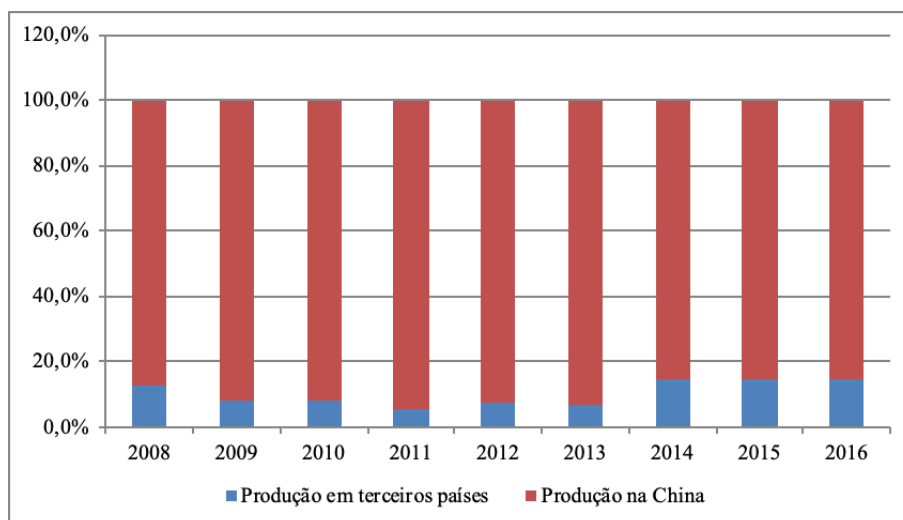
1980s, reflecting dynamic responses to the administrative structure to Chinese national economic development guidelines – here a different element compared to other oil companies. Still, the distribution of resources to Sinopec and its expansion of operations to different markets – natural gas and operation in new countries – reflect a management response focused on its growth. Expansion of the company has been built by productive opportunities for the construction of new productive capacities.

State-owned enterprise in China have always played an important role in the Chinese economy and maintain – despite the variety of readings on their influence on the direction of policies in the long-term accumulation strategy – their economic legitimacy in the country. The organizational structure of Sinopec, presented and discussed in this subsection, exposes a governance that responded to the role conferred to Sinopec in the integration to the international market, to forms of financing via share systems. Above all, it exposes a dynamic and pragmatic response from the central government regarding market ownership and structuring – demarcating competition between companies in the sector. In fact, state-owned enterprise constitutes, as Naughton and Tsai (2015) point out, the nucleus of “market socialism with Chinese characteristics”, set out in the country’s Constitution and reaffirmed in all official government and CPC documents. State-owned enterprise thus makes the structure of a governing party fruitful.

Profitability of the Chinese State-owned Enterprise vis-à-vis National Economic Development Strategies

In this subsection, we seek to present indicators related to the expansion of Sinopec, that is, its market and productive capacity building are articulated by its managerial capacity. In the 2000s, the Chinese government ostensibly encouraged the internationalization of oil companies to acquire and control oil exploration and development projects abroad. The fulfillment of its internal demand and the reduction of its dependence on the trajectory of international oil prices are some of its main motivations. Between 2003 and 2012, 85 Chinese investment projects in the world’s oil and gas sector were announced, worth US\$ 130 billion. Sinopec Corp. had 35 announced projects (US\$ 65 billion), a significant participation in the State Council’s internationalization strategy. Its internationalization is one of the instruments for China to ensure access to sources of crude oil. However, the data in Figure 4 suggest that the company’s production of crude oil abroad is still much lower than its domestic production, not representing 15% of Sinopec Corp.’s total oil production in the period considered. From 2009 to 2013, this share was even lower, ranging from 8.2% to 5.6% (SINOPEC, 2003; SINOPEC, 2014).

Figure 4 – Evolution of the share of crude oil production abroad in relation to domestic production (2008-2016)



Source: The authors (2017), based on company's annual reports.

As of 2008, all the company's annual reports reinforce the commitment to its profit orientation, being attentive to the promotion of cost discipline and eliminating low-efficiency gas stations. Sinopec joins other Chinese state-owned enterprises whose operations must serve private and state interests (KAPLINSKY, MCCORNICK; MORRIS, 2007).

Although it is a public company, its growth is dependent on the Chinese long-term development strategies. In the last few years, some phases can be highlighted, namely: (1st) Strengthening of the *go out* strategy between 2005 and 2008; (2nd) Centralization and operational expansion of *core businesses* in 2008; (3rd) Peak of the period of expansion of investments abroad and of oil prices in 2009-2011. Expansion of chemicals and natural gas operations; (4th) Revision of management and strategies after growth came to a halt, 2012-2015; (5th) *Belt and Road Initiative* (BRI), from 2016.

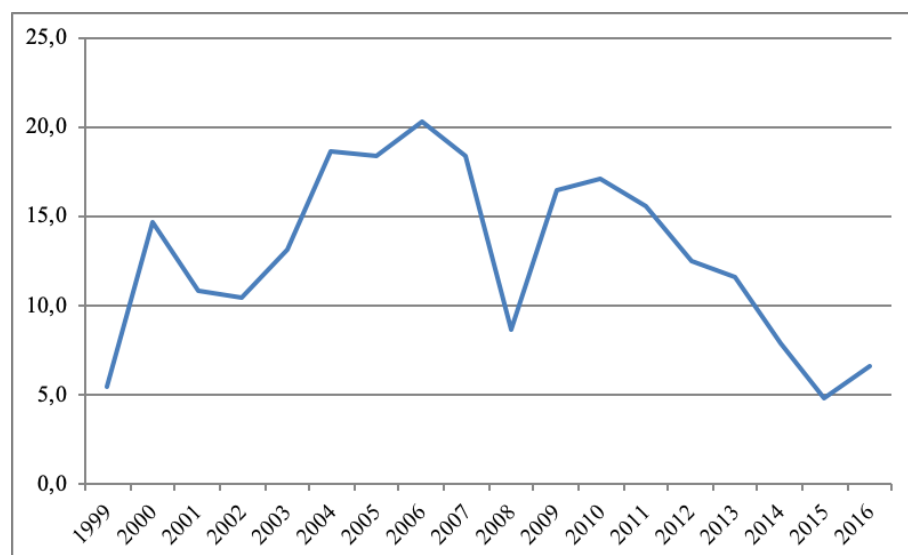
In 2008, Sinopec Corp. concentrated its core business activities by both centralizing sales and acquiring refinery, oil production, and gas pipeline assets from *China Petrochemical Corp.* There were also improvements in oil exploration and production technology – such as the development of the Puguang gas well. The company's operation scale increased significantly in 2008. Compared to 2005, its operating income increased 81.7%, its total assets 40.8%, and the distribution of dividends was positive (SINOPEC, 2009).

Figure 5 suggests that since 2003 the company became efficient in terms of its net assets structure compared to 1999-2002 levels, especially when associated with the period of high oil prices and the policy of funding its internationalization. From 2010 to 2015, the decline is constant until there is a rise in 2016. During this period, the company experienced a strong restriction within the price policy adopted by the State Council. The sector as a whole lost its communication channels with the State Council and companies were forced to implement poli-

cies that raised their costs, such as reducing emissions and increasing fuel quality. The reversal of this negative scenario in 2016 was mainly due to the expansion and improvement of logistics in the crude oil marketing thanks to BRI.

9. In its annual reports, this company presents its financial indicators – such as operating income, return, net assets, etc. – following the rules of *China Accounting Standards for Business Enterprises and International Financial Reporting Standards* (IFRS). That is, after presenting the information according to China's accounting standards, the company presents them based on IFRS standards. In 2006, the Ministry of Finance of the People's Republic of China (MOF) signed a new set of accounting standards – *Accounting Standards for Business Enterprises* (ASBEs) – which is convergent with IFRS international standards and also with *Generally Accepted Accounting Principles of the United States* (US GAAP).

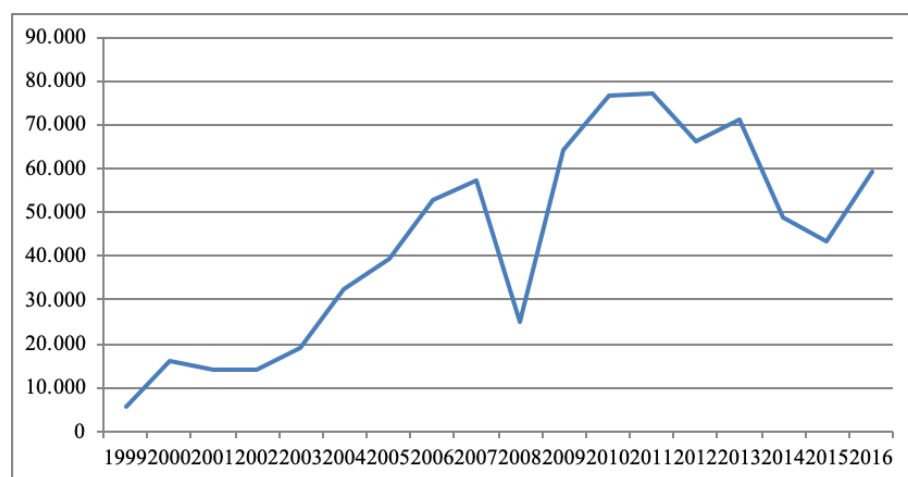
Figure 5 – Sinopec Corp.: evolution of return on liquid assets^a, % (1999-2016)



Source: The authors (2017), based on Sinopec Corp. annual reports.

In terms of net income, Figure 6 suggests that between 2008 and 2013 the company reached a considerable amount, while this upward trajectory began in 2003, after its public offering. Although the company has advanced in its operation (Figure 1) and market strategies, its profitability is closely linked to international oil price levels and to national policies. More specifically, the difference between domestic and international prices. In 2008, the sharp fall in profitability shows this restriction.

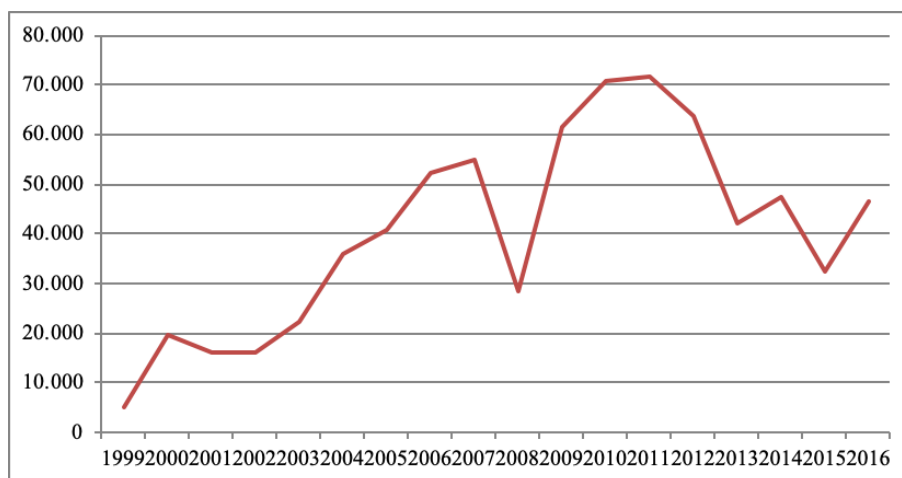
Figure 6 – Evolution of Sinopec Corp. (1999-2016) net profit in RMB million



Source: The authors (2017), based on Sinopec Corp. annual reports.

Between 2008 and 2012, the increase observed in company assets was basically due to a rise in oil prices. In 2012, the increase can also be explained by an expansion in the operation scale and the implementation of planned investments. Between 2013 and 2015, the company strengthened its strategy of investing in the quality and efficiency of its operations. Figure 7 suggests that, as Sinopec Corp.'s net profit grew steadily (2001-2007), shareholder composition changed in two ways: (i) Sinopec Group's shareholding increased and (ii) HKSCC's shareholding also increased. While HKSCC's interest increase was gradual, Sinopec Group's was abrupt. As early as 2003, its shareholding increased considerably. In the domestic scenario, the oil and gas industry faced a not so positive scenario in terms of *purchasing price* (Figure 2) and the profitability levels of Sinopec Corp. (Figure 6 and Figure 7) followed that trend. Even with the advances in exploration and production (Figure 2), the company's production of crude oil did not increase and its proven reserves maintained a significant decrease (Table 1). On the other hand, natural gas has become the main product of the company (Table 1).

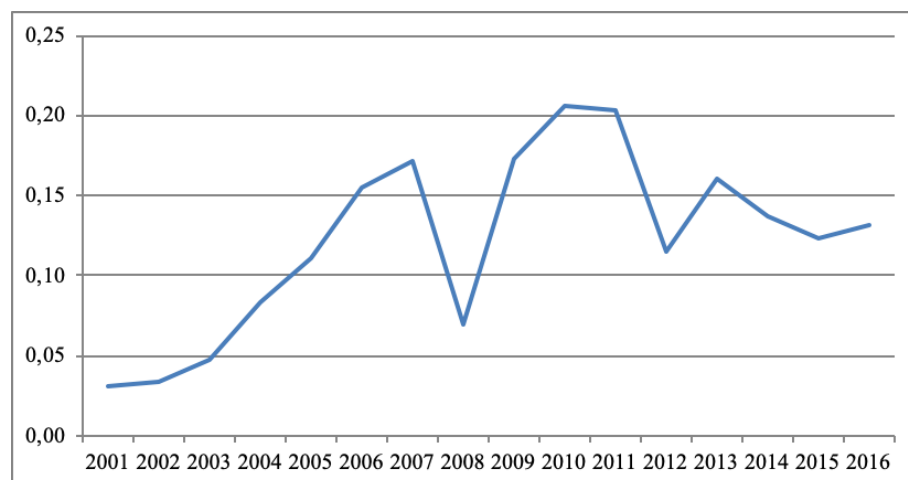
Figure 7 – Evolution of net profit paid to Sinopec Corp. shareholders (1999-2016) in RMB million



Source: The authors (2017), based on Sinopec Corp. annual reports.

The data in Figure 8 suggest that in the period of the most severe crisis, from 2012 to 2015, the ratio between net income and number of employees remained more stable compared to the evolution of net income (Figure 6) and net income for shareholders (Figure 7). This movement occurred through an increase in employee layoffs. In 2012, there was a reduction of 1,024 employees; in 2013, there were 7,528 less employees compared to 2012; the same pattern was repeated in 2014 and 2015. Between 2001 and 2015, workforce reduction was taken seriously, with an average of 5,000 layoffs per year. However, in 2016 the number of employees reached a higher level than in 2001.

Figure 8 – Evolution of the ratio between net profit and number of employees of Sinopec Corp. (2001-2016)



Source: The authors (2017), based on Sinopec Corp. annual reports.

Supporting a society that has become urban and industrialized implies more complex decisions on production and investment for oil and gas companies, and for Sinopec Corp. in particular. Since production is no longer centrally planned, the prospects of sales in the Chinese domestic market are uncertain. Its financial autonomy, evidenced by its transformation into a joint-stock company between the late 1990s and the early 2000s, faces a number of constraints posed both by the international price scenario and by the domestic scenario of the oil and gas sector. Comparing the trajectory of data on profitability and return on assets of Sinopec (Figures 6, 7 and 8) with data on prices – of fuels and in general – (Figure 2), it is noted that the company is still struggling to strengthen its competitiveness, besides international price fluctuations and national regulations. In fact, crude oil production has evolved much less than the production of natural gas and chemicals (Table 1), and Sinopec's production of crude oil abroad represents only a small part of its total production (Figure 4), which indicates the company has diversified its production in the oil and gas sector. Conventional notions that it is an inefficient company whose function is to stabilize prices and guarantee high employment levels do not hold up (Figure 7). On the other hand, since it is a company whose majority shareholder is a state-owned enterprise (Sinopec Group) that holds more than 70% stake, and whose directors are appointed by the CPC, it cannot be considered independent of the five-year plans.

Final considerations

Sinopec can be considered a profit-oriented and shareholder-driven business involving a series of industrial processes in diverse segments of petroleum and petrochemical products. It can also be considered a business with a hierarchical administration based on orders from *executives*. It is quite true that these executives are chosen within

the framework of the CPC cadre, i.e., their guidelines for Sinopec Corp. are not always in fact designed for Sinopec Corp. It is possible to distinguish different hierarchical levels, even though there is a latent conflict in China over the remuneration of the executives of its state-owned enterprises – especially over salary differences. In general, the treatment given to Chinese companies in the Western literature is that of companies or inefficient or growing due to state financial and technological support. In this article, we sought to start a different perspective, namely, to point out that the great Chinese company – conglomerate or corporation, as it was called in this article – has its own codification of the strategies to be adopted, as well as follows general policy focused on its growth and expansion. On the other hand, they are state support, which especially for the financing of R&D projects and internationalization represents a possible competitive gain. Possible because the environment for innovation in China may be less favorable to companies than its western competitors.

It should be noted that the company has developed an integrated petroleum engineering system for oil and gas exploration and production: prospecting, geophysics, drilling, well logging, mud logging, well bottom operation, oil facility construction and machine manufacturing. It is the largest in China in refining and marketing. It also controls gas stations and distribution centers. In R&D activities, its focus is *upstream* exploration and production, refining and petrochemicals, while Sinopec and its subsidiaries independently develop specific technology.

A modern firm has two growth engines: (i) continuous – basically, growth produces more growth – and (ii) co-evolution – growth of the firm and industry. It becomes clear that the question is not only the emergence of the large modern enterprise, but also the emergence of industry, an environment that influences the enterprise in terms of its external resources. The industry is more subject to broader issues than the firm is. In the case of the Chinese oil industry, many aspects must be considered, but in these final considerations we would like to draw attention to the antitrust and innovation laws.

The growth of Sinopec Corp. cannot be considered as a result of its management capabilities alone. Its strategy of expanding assets in exploration and production – especially in gas –, including the discovery of new wells and the development of suitable technologies for its exploration, is clearly related to Chinese national strategies and to international competition. The challenges of management and profitability modernization are increasingly present, and their confrontation or solution depends on the policy guidelines of the State Council. If for some scholars, it is agreed that China is a capitalist country, structures like Sinopec contribute to raise doubts about this prognosis.

References

BP. **BP Statistical Review of World Energy**. June 2017. Available at: <https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review-2017/bp-statistical-review-of-world-energy-2017-full-report.pdf>. Accessed: 15 aug. 2017.

CHEN, Duanjie. China's state-owned enterprises: how much do we know? From CNOOC to its siblings. **SPP Research Papers**, n. 6, 2013.

CHINA proposes 'blue economic passages' for maritime. **China Daily**. Available at: https://www.chinadaily.com.cn/business/2017-06/21/content_29825517.htm. Accessed on 14 Apr. 2018.

CHINA Statistical Yearbook, 2016. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm> Accessed on 11 nov. 2018.

CHOW, Larry Chuen-ho. The rise and fall of Chinese oil production in the 1980s. **Energy Policy**, n. 19, p. 869-878, 1991.

CINTRA, Maria Vital Paganini. **A presença da China na América Latina no século XXI: suas estratégias e o impacto dessa relação para países e setores específicos**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

EIA. **Annual Energy Outlook 2015** – with projections to 2040, 2015. Available at: [https://www.eia.gov/outlooks/aeo/pdf/0383\(2015\).pdf](https://www.eia.gov/outlooks/aeo/pdf/0383(2015).pdf). Accessed: 08 sep. 2016.

EUROPEAN Chamber. **China Manufacturing 2025: putting industrial policy ahead of market forces**, 2017. Available at: http://docs.dpaq.de/12007-european_chamber_cm2025-en.pdf. Accessed: 10 sep. 2017.

FRISCHTAK, Claudio; SOARES, André; O'CONOR, Tania. **Chinese investments in Brazil from 2007-2012: a review of recent trends**. China-Brazil Business Council, 2013. Available at: http://www.cebc.org.br/sites/default/files/pesquisa_investimentos_chineses_2007-2012_-_ingles_1.pdf. Accessed: 20 sep. 2017.

Hong Kong Securities Clearing Company Limited (HKSCC). **Annual Report**. 2014. 212p.

KAPLINSKY, Raphael; MCCORMICK; MORRIS, Mike. **The impact of China on Sub-Saharan Africa**. IDS Working Paper 291, 2007.

KONG, Bo. **China's International Petroleum Policy**. California: Praeger Security International, 2010.

LEUTERT, Wendy. Challenges ahead in China's reform of State-owned enterprises. **Asia Policy**, n. 21, p. 83-99, 2016.

LIEBERTHAL, Kenneth; OKSENBERG, Michel. **Policy Making in China: Leaders, Structures and Processes**. New Jersey: Princeton University Press. 1988.

MAJEROWICZ, Esther; MEDEIROS, Carlos Aguiar de. "A política industrial chinesa na geopolítica da era da informação: o caso dos semicondutores". **Revista de Economia. Contemporânea**, v. 22, n. 1, 2018.

MEIDAN, Michal. **The structure of China's oil industry: Past trends and future prospects**. OIES Research Associate: OIES Paper: WPM 66, 2016.

NAUGHTON, Barry; TSAI, Kellee S. **State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle**. Cambridge; Cambridge University Press, 2015.

NOLAN, Peter. **China and the Global Business Revolution**. Basingstoke: Palgrave, 2001.

OECD. "The Belt and Road Initiative in the global trade, investment and finance landscape". In: **OECD Business and Finance Outlook**, 2018, OECD Publishing, Paris, Available at: https://doi.org/10.1787/bus_fin_out-2018-6-en. Accessed: 20 sep. 2019

OKAZAKI, Kumiko; HATTORI, Masazumi; TAKAHASHI, Wataru. The challenges confronting the banking system reform in China: an analysis in light of Japan's experience of financial liberalization. **IMES Discussion Paper Series**, n. 2011-E-6, 2011.

PINTO, Eduardo Costa; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. América Latina e China: limites econômicos e políticos ao desenvolvimento. **Texto para Discussão**, 012, UFRJ, 1-33, 2015.

RIHO, Emiri. Strategic Vision and Outlook of 'Made in China 2025' (Part 1). **Mizuho China Monthly**, 18 aug. 2015 Available at: https://www.mizuhobank.com/fin_info/cndb/economics/monthly/pdf/R512-0070-XF-0105.pdf. Accessed: 20 sep. 2017.

SINOPEC Corp. Annual Report and Accounts 2008, 2009. Available at: http://www.sinopec.com/listco/en/investor_centre/reports/2008/. Accessed: 27 may. 2018

SINOPEC Corp. Annual Report and Accounts 2012, 2013. Available at: http://www.sinopec.com/listco/en/investor_centre/reports/2012/ Accessed: 27 may. 2018

SINOPEC Corp. Annual Report and Accounts 2014, 2015. Available at: http://www.sinopec.com/listco/en/investor_centre/reports/2014/. Accessed: 27 may. 2018

SINOPEC Corp. Annual Report and Accounts 2016, 2017. Available at: http://www.sinopec.com/listco/en/investor_centre/reports/2016/. Accessed: 27 may. 2018

WANG, Lei. China's crude oil and natural gas industry. **The Oil & Gas Conference**. Denver, Colorado, 2016. Available at: http://www.theoilandgasconference.com/downloads_TOGC_2016/China-Oil-and-Gas-Lei-Wang-PhD.pdf. Accessed: 20 jul. 2017.

ZHANG, Jin. Catch-up and Competitiveness in China: The case of large oil firms in the oil industry. *The China Quarterly*, n. 180, p. 1103-1104, 2004.



Tecnologías emergentes, poderes en competencia y regiones en disputa: América latina y el 5G en la contienda tecnológica entre China y Estados Unidos

Emerging technologies, competing powers and disputed regions: Latin America and 5G in the technological contest between China and the United States

Tecnologias emergentes, potências concorrentes e regiões disputadas: América Latina e o 5G na confrontação tecnológica entre China e os Estados Unidos

1. Doctora en Sociología (UNESP). Profesora del Departamento de Relaciones Internacionales (FCH-UNICEN). Investigadora del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPI-UNICEN-CIC). Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9112-4775>

Sandra Colombo¹
María Paz López²
Nevia Vera³

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n1.p94

2. Doctora en Ciencias Sociales (UNLP). Docente del Departamento de Relaciones Internacionales (FCH-UNICEN) y del Departamento de Filosofía (FD-UNICEN). Investigadora del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPI-UNICEN-CIC). Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3069-3613>

Recibido el 23 de mayo de 2020
Aprobado el 29 de junio de 2020

RESUMEN

El presente artículo se centra en la vigente disputa tecnológica entre Estados Unidos y la República Popular China, haciendo hincapié en el impacto que la misma presenta a nivel latinoamericano. Más precisamente, analiza las medidas y presiones que, frente a la implementación -real y potencial- de la tecnología de 5G china en América Latina, pone en marcha Estados Unidos, en el intento de contener la primacía tecnológica del gigante asiático sobre su histórica área de influencia y predominio. Para ello, se adopta un enfoque cualitativo, se estudian dos casos específicos –Brasil y Argentina–, y se analizan artículos, documentos y notas periodísticas. Se concluye en que, a pesar de las crecientes expresiones de esta puja sino-estadounidense en torno de la implementación de la tecnología de 5G en territorio latinoamericano, la cual atraviesa aspectos fundamentales como la seguridad y la autonomía tecnológica, los países de la región no han colocado aún la temática en agenda. En especial, Argentina y Brasil no han podido superar sus diferencias políticas recientes, lo cual debilita su capacidad de negociación en la materia.

Palabras clave: Tecnología. Estados Unidos. China. Argentina. Brasil.

ABSTRACT

This article focuses on the current technological dispute between the United States and the People's Republic of China, emphasizing its impact at the Latin

American level. More precisely, it analyzes the measures and pressures the United States are launching, faced with the implementation -real and potential- of Chinese 5G technology in Latin America, in an attempt to contain the technological primacy of the Asian giant over its historical area of influence and dominance. To achieve this, the article proposes the adoption of a qualitative approach to study two specific cases – Brazil and Argentina – through the analysis of articles, documents and journalistic notes. It concludes that, despite the growing expressions of this Sino-US bid regarding the implementation of 5G technology in Latin American territory, which pierces fundamental aspects such as security and technological autonomy, the countries of the region have yet to put this subject on their agendas. In particular, Argentina and Brazil have not been able to overcome their recent political differences, which weaken their negotiating capacity in this area.

Keywords: Technology. United States. China. Argentina. Brazil.

RESUMO

O artigo centra-se na atual disputa tecnológica entre os Estados Unidos e a República Popular da China, enfatizando seu impacto que ela representa no nível latino-americano. Mais precisamente, analisa as medidas e pressões que, diante da implementação – real e potencial – da tecnologia 5G chinesa na América Latina, os Estados Unidos estão lançando na tentativa de conter a primazia tecnológica do gigante asiático sobre sua área histórica de influência e domínio. Para isso, adota-se uma abordagem qualitativa, para estudar dois casos específicos – Brasil e Argentina – por meio da análise de artigos, documentos e notas jornalísticas. Conclui-se que, apesar das crescentes expressões dessa oferta sino-americana em relação à implementação da tecnologia 5G no território latino-americano, que atravessa aspectos fundamentais como segurança e autonomia tecnológica, os países da região ainda não têm colocado o assunto em suas agendas. Em particular, Argentina e Brasil não foram capazes de superar suas recentes diferenças políticas, o que enfraquece sua capacidade de negociação nessa área.

Palavras chave: Tecnologia. Estados Unidos. China. Argentina. Brasil.

Introducción

El inicio de un nuevo ciclo de innovación tecnológica (MAZZUCATO, 2015; PÉREZ, 2010), también denominado como sociedad digital o cuarta revolución industrial (SCHWAB, 2016), promueve la reorganización productiva y cambios sociales e institucionales, a partir de las plataformas digitales, la automatización y la inteligencia artificial. Estas transformaciones definirán no solo la futura competitividad de las economías nacionales sino que, debido a que la tecnología constituye un factor determinante del poder económico, militar e internacional de los Estados (BLINDER, 2017), afectarán la posición relativa de los países, resultando por lo tanto un factor de desestabilización del orden mundial. Es por esto que se asiste a una disputa por el dominio de las tecnologías emergentes y de los mercados que ellas generan, en el contexto de una puja geopolítica, entre Estados Unidos y la República Popular China (RPC).

En este marco, la tecnología 5G o quinta generación de conectividad inalámbrica, constituye un área estratégica en tanto permite mejoras en las velocidades de transmisión, una reducción en la latencia (retardo) y

una conexión de alta confiabilidad de gran cantidad de dispositivos. Esta tecnología posibilitará avanzar hacia una sociedad digital con millones de objetos comunicados entre sí transmitiendo datos en tiempo real, y facilitará el desarrollo de otras tecnologías, como Internet de las cosas, la inteligencia artificial, vehículos autónomos, la industria 4.0, la telemedicina y las biociencias, el uso masivo del *big data*, la robótica, computación cuántica, o la realidad virtual. Sin embargo, dado que el sistema 5G facilita una gran acumulación de datos, es verosímil el temor de que pueda posibilitar el acceso a información confidencial y que éstos puedan ser utilizados para fines políticos o militares (ROSALES, 2020; MORET MILLÁS, 2019).

Este artículo se propone examinar cómo se expresa la disputa sistémica entre la RPCh y Estados Unidos en América Latina, analizando en particular la puja generada en torno a la tecnología de 5G. Para ello, parte de una estrategia metodológica cualitativa, basada en la revisión bibliográfica y de fuentes secundarias, buscando indagar el impacto de esta competencia tecnológica en Argentina y Brasil, países que se han destacado por impulsar procesos de coordinación política y de integración en la región.

El trabajo está organizado en tres partes; en la primera se analiza, a partir del desarrollo de la tecnología 5G, la denominada guerra tecnológica en la que Estados Unidos busca preservar su liderazgo y definir las normas de la nueva economía digital del siglo XXI, conteniendo el ascenso de China mediante el ataque a sus empresas tecnológicas más emblemáticas. En la segunda parte, se estudia el posicionamiento de América Latina como territorio en disputa a partir del avance de la RPCh y la reacción tardía de Estados Unidos. Las presiones de Washington para bloquear la participación de empresas chinas en la implementación de 5G, puede convertir a la región en un área de influencia estadounidense a semejanza de lo ocurrido durante la Guerra Fría, con serias consecuencias futuras para la región. Por último, se abordan los casos de Argentina y Brasil, identificando si la adopción de la tecnología 5G en el contexto de puja hegemónica está en agenda, y si hubo iniciativas de coordinar políticas de manera bilateral o con los países de la región.

La “guerra tecnológica” entre Estados Unidos y China

No es novedad que en la actualidad se asiste a una disputa entre Estados Unidos y China, como consecuencia del impresionante desempeño económico y la presencia global del país asiático. En 2010 China se convirtió en la primera potencia comercial y se posicionó como la segunda economía del mundo, y si bien su ritmo de crecimiento ha disminuido en los últimos años, se proyecta que para 2030 se convertirá en la economía más poderosa del sistema internacional. China es hoy una potencia tecnológica y líder global de la innovación. Es uno de los principales exportadores de bienes de alta y media tecnología, y sus empresas se posicionan entre los primeros puestos mundiales, principalmente en aquellos sectores de mayor complejidad, como TIC, automatización y tecnologías inteligentes, desplazando a empresas occidentales.

El acelerado ascenso de China provocó la reacción de la dirigencia estadounidense. El gobierno de Barack Obama (2009 – 2016) reconoció la necesidad de contener a la potencia asiática, y Donald Trump calificó a este país como uno de los principales desafíos al poder global de Estados Unidos. La escalada del conflicto comercial que se produjo por el creciente déficit que Estados Unidos mantiene con China, fue una manifestación de la puja entre estas potencias. Bajo el *slogan* “*United States first*”, el gobierno de Trump impuso en 2018 medidas restrictivas al intercambio bilateral recurriendo a aranceles, subsidios, exigencias administrativas, control de inversiones extranjeras directas, y la revisión del Régimen de Control de Exportaciones (ECRA) en sectores tecnológicos donde China representaba un desafío. Todas estas disposiciones reeditaban políticas proteccionistas y ponían en cuestión el orden liberal construido desde la Segunda Guerra Mundial (ACTIS; CREUS, 2018).

Estas medidas no tuvieron como objetivo únicamente disminuir el déficit comercial estadounidense, sino que son parte de una estrategia mayor destinada a contener la influencia de China en el plano global, ralentizando su economía, afectando sus exportaciones de contenido tecnológico y retardando sus proyectos de innovación. Por ello, algunos autores afirman que Trump no ha instalado una guerra comercial sino una “guerra fría tecnológica” (WU; HOENIG; DORMIDO, 2019) con una batería de medidas tendientes a contener a China, o por lo menos frenar su ascenso tecnológico y proteger la ventaja que Estados Unidos todavía tiene en las industrias intensivas en conocimiento.

La importancia de la tecnología en el conflicto bilateral quedó evidenciada en el Acuerdo Comercial-Fase I firmado entre Estados Unidos y la RPCh en enero de 2020, que dedica sus dos primeros capítulos a la protección de la propiedad intelectual y a la transferencia de tecnología. En ellos, las Partes se comprometen a instaurar sistemas legales integrales que protejan de manera justa, adecuada y efectiva las patentes, marcas registradas y derechos de autor, y acuerdan establecer procedimientos civiles y penales para combatir la infracción en línea, la piratería y falsificación de productos, y la violación de secretos comerciales. Asimismo, se estipula que la transferencia de tecnología debe ocurrir de manera voluntaria, de acuerdo a la dinámica del mercado y sin presiones por parte de los funcionarios gubernamentales. Si bien las cláusulas del Acuerdo se aplican a ambas Partes, estos capítulos están explícitamente orientados a que la RPCh cumpla finalmente con las normas sobre propiedad intelectual y transferencia de tecnología que los Estados Unidos vienen exigiendo de manera insistente en los últimos años.

Es en este contexto de puja tecnológica que deben entenderse las restricciones sobre la empresa *Huawei Technologies Co.*, la multinacional de origen chino especializada en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), segundo fabricante de teléfonos inteligentes después de *Samsung*, que lidera el desarrollo del servicio 5G y posee uno de los mayores presupuestos en Investigación y Desarrollo (I+D) del mundo⁴.

Las acciones del gobierno de Trump contra *Huawei* comenzaron en 2018 cuando acusó a la empresa de usar su tecnología para robar secretos comerciales de compañías estadounidenses y enviar información

4. En 2018, Huawei invirtió 14.300 millones de dólares en I+D, lo que constituye un 30% más que el gasto combinado de Ericsson y Nokia, sus dos principales competidoras. Por otra parte, en 2019 la empresa Huawei, junto a ZTE, concentraban el 40% de las patentes referidas a 5G entre las cinco principales empresas globales (STATISTA_ES, 2019).

5. Son significativas en este sentido, las palabras del Subsecretario adjunto de política cibernética e internacional de Estados Unidos, Robert L. Strayer, quien afirmó que: "No podemos poner la información de nuestro departamento de inteligencia en peligro, el Partido Comunista Chino pueda tener acceso a ella". Esta declaración se realizó al tiempo que el Secretario de Estado, Mike Pompeo, afirmaba en la Conferencia de Seguridad de Múnich de febrero 2020, que Huawei y las tecnológicas chinas son el "caballo de Troya" de los servicios de inteligencia de Beijing (GUILLÉN, 2020).

confidencial de la administración gubernamental al partido comunista chino. Desde entonces, Trump la calificó como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense y desató una batería de medidas en su contra. Prohibió que los organismos del gobierno federal utilicen sus equipamientos y servicios; impidió que las empresas estadounidenses usen su tecnología o sean sus proveedoras; inició una batalla legal acusando penalmente a la empresa de diversos crímenes contra la seguridad de países occidentales; y anunció restricciones a la venta de semiconductores a *Huawei* por parte de multinacionales extranjeras como *Taiwan Semiconductor Manufacturing Company* (TSMC) y *Samsung Electronics*, buscando agravar la situación de Huawei, que en el balance 2019 declaró los beneficios más bajos desde 2017⁵.

Las medidas restrictivas impuestas por el presidente Trump fueron moderadas o aplazadas durante un año y medio luego de las rondas de negociaciones mantenidas por los gobiernos de ambos países a fines de 2019, y se permitió que las empresas locales continuaran trabajando con Huawei para cubrir el servicio de telecomunicaciones en áreas rurales, aunque permaneció la prohibición de su participación en el desarrollo e implantación de las redes de 5G, uno de los sectores donde la disputa tecnológica ha sido más evidente (SUHAUNA HUSSAIN, 2019).

En respuesta a las medidas impuestas por el gobierno de Trump, la RPCh anunció la decisión de reemplazar la totalidad de las computadoras, los sistemas operativos, las aplicaciones de *software* y el cableado de fibra óptica utilizado por las oficinas gubernamentales. La directiva conocida como 3-5-2 supone el abandono de las plataformas ofrecidas por *Windows*, el buscador *Google* y la totalidad del *software* no programado localmente para el año 2022, afectando principalmente a las empresas estadounidenses Microsoft, HP y Dell (ELBAUM, 2019).

Una de las posibles consecuencias de la disputa tecnológica, es que la RPCh acelere los planes de independencia tecnológica y se ingrese en una dinámica que aliente la desvinculación o "desacople" entre ambos países, estableciendo nuevamente zonas de influencia, fundamentalmente en los sectores de tecnologías avanzadas donde se están definiendo los estándares y patrones tecnológicos que regirán los productos y procesos que condicionarán las relaciones económicas y sociales en un futuro próximo (DEKKER; OKANO-HEIJMANS 2019).

La red 5G en un mundo en disputa

La avanzada estadounidense contra Huawei expresa la puja por lograr la supremacía tecnológica en un área estratégica como la 5G, debido al creciente valor de la información. Para instalar la red 5G se requiere una inversión enorme en infraestructura que pocas empresas pueden llevar adelante: torres de comunicaciones eléctricas situadas en distintos lugares estratégicos, una gran expansión de cables de fibra óptica y la instalación de millones de microceldas que deben conectarse entre sí (LUZZI, 2020). Las empresas que están compitiendo por este nicho tecnológico son principalmente las chinas Huawei y ZTE, las europeas Nokia (Finlandia) y Ericsson (Suecia) y la surcoreana Samsung, detrás vienen las

estadounidenses Qualcomm e Intel o la surcoreana LG, las cuales tienen una escala menor. Por primera vez, China está en condiciones de liderar la próxima generación de comunicaciones móviles, ya que de todas ellas *Huawei* es la mejor posicionada para ofrecer un equipamiento con alto desarrollo tecnológico a un menor costo, y la única que está involucrada en casi todos los aspectos de la red (ELMAN, 2019).

Varios países han comenzado a implementar de manera limitada y progresiva la tecnología de 5G. El primero fue Corea del Sur en abril de 2019, y luego lo hicieron Estados Unidos, China, Australia, Japón, España, Alemania y Reino Unido hasta sumar 38 países con conectividad 5G a mayo de 2020. A medida que se desplegaba la tecnología 5G en el mundo, el gobierno de Trump comenzó a presionar a los países aliados para que prohibieran la participación de empresas chinas en todos los sectores de la infraestructura 5G ante el peligro de espionaje y de ataques cibernéticos, y que optaran por “proveedores seguros y fiables” como Ericsson, Nokia o Samsung. En este contexto, Australia, Nueva Zelanda y Japón fueron los primeros en prohibir la participación de Huawei en la arquitectura de sus redes de telecomunicaciones, mientras que otros aliados históricos de Estados Unidos –como Canadá y Reino Unido– rechazaron la política de veto argumentando que no había evidencias de espionaje. Por su parte, la Unión Europea anunció la decisión de no excluir a ninguna empresa proveedora de infraestructura 5G para evitar la dependencia de un único fabricante, así como la implementación de un conjunto de instrumentos para reforzar la seguridad en las redes y dispositivos.

Las presiones de Estados Unidos respecto a prohibir la participación de Huawei, colocan a los países frente al dilema de modernizar lo más pronto posible sus redes de telecomunicaciones con tecnología china para que sus economías no pierdan competitividad, o mantener buenas relaciones con Washington. Los gobiernos de países aliados, en especial los europeos, son conscientes de que si excluyen a Huawei lo más probable es que se ralentice el despliegue de la tecnología 5G y que los costos se encarezcan. Como se señalara oportunamente, Estados Unidos les está exigiendo que sacrifiquen su interés económico para beneficiar el liderazgo americano.

A pesar de la campaña global contra Huawei llevada a cabo por el gobierno de Trump, la empresa continuó firmando contratos con un creciente número de países para desplegar redes 5G debido a que –según lo señalan los distintos gobiernos– tiene equipos más competitivos que las empresas europeas y ofrece un mejor financiamiento. En febrero de 2020, anunció que el número de contratos comerciales para 5G había ascendido a 91, quedando en primer lugar luego de sobrepasar a Ericsson. La mayoría de los socios son países europeos, una decena de asiáticos y siete latinoamericanos⁶. En África, Huawei está protagonizando desde hace años una significativa penetración, aunque hasta el momento, sólo dos países lanzaron comercialmente el servicio 5G.

En América Latina Huawei ha logrado posicionarse como una empresa líder, firmando contratos para ofrecer soporte y construir redes de telecomunicaciones en más de 20 países de la región. Desde 2018, ocupa la primera o segunda posición en México, Colombia, Perú, Chile y Cen-

6. Los datos sobre cuáles son los países en los que Huawei está desplegando redes 5G aparecen dispersos e imprecisos. Hay registros de acuerdos con operadores de España, Reino Unido, Italia, Alemania, Rusia, Rumania, Suiza, Corea del Sur, Indonesia, Sudáfrica, Filipinas, Arabia Saudí, Emiratos Árabes y Kuwait. India, por su parte, dejó que Huawei participe de las pruebas de 5G.

troamérica, y se proyecta como un proveedor relevante de los servicios y equipos necesarios para el despliegue de las redes 5G.

Por lo tanto, la región también se enfrenta a la disyuntiva de alinearse con los intereses de Washington o aceptar la infraestructura menos costosa ofrecida por Huawei. Los países latinoamericanos deben evaluar muy cuidadosamente los costos que implica aceptar que las empresas de la RPCh operen como proveedoras de la tecnología 5G en sus territorios, dado que esta región continúa siendo considerada por el *establishment* estadounidense como su zona de influencia.

América Latina en disputa: el avance de la RPCh en la región.....

Como se dijo, frente a los cambios en el tablero geopolítico mundial, América Latina se encuentra tensionada entre las “asociaciones estratégicas” impulsadas por la RPCh y las aspiraciones de Washington de mantener la zona al sur del Río Bravo como su “patio trasero” (BOLINAGA, 2019; SLIPAK; GHIOTO, 2019).

Las relaciones entre la RPCh y los países latinoamericanos se fortalecieron y densificaron desde inicios del siglo XXI al tiempo que se disminuía la presencia de Estados Unidos abstraído por la lucha global contra el terrorismo. En este período, como resultado del fracaso del Consenso de Washington, los gobiernos postneoliberales de América Latina ensayaron distintos grados de autonomía con respecto a Estados Unidos, crearon espacios de integración económica y coordinación política sin la presencia del hegemon, y se vincularon crecientemente con potencias extra-regionales, buscando diversificar sus vínculos internacionales.

Como correlato, la RPCh que estaba expandiendo su influencia en el ámbito mundial con la estrategia “Go Global”, desplegó una diplomacia multifacética en América Latina, proponiendo una agenda amplia con la participación de actores públicos y privados diversos (MARTÍNEZ CORTEZ, 2017). En el plano político, la RPCh propuso una vinculación alternativa a la formulada por las instituciones tradicionales de occidente, al sustentarla sobre los principios de coexistencia pacífica, respeto por la soberanía y la integridad territorial, no agresión, no interferencia en los asuntos internos de otros países, y beneficios recíprocos. En este marco, los lineamientos de las relaciones bilaterales planteados por China quedaron enunciados en el “Libro Blanco” sobre América Latina y el Caribe de 2008, y la nueva versión de 2016, donde se acordó una cooperación equitativa y mutuamente beneficiosa. Desde entonces, se intensificaron las visitas de altos dirigentes de China, y creció la cantidad de memorándums de entendimiento y acuerdos de cooperación firmados entre Beijing y países latinoamericanos.

Aunque la estrategia china apostó fuertemente al desarrollo de relaciones bilaterales con los países latinoamericanos⁷, no descuidó las negociaciones con los espacios regionales especialmente con la CELAC, en donde no participa Estados Unidos, estableciendo en 2015 el Foro China-CELAC para perseguir el beneficio mutuo y promover el desarrollo común. Allí, el presidente Xi Jinping propuso generar un nuevo marco para la cooperación bilateral denominado “1+3+6”, asentado sobre los

7. China mantiene relaciones diplomáticas con todos los países latinoamericanos (a excepción de Belice, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay) y ha creado asociaciones estratégicas integrales con Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela y Perú; relaciones cooperativas de alto nivel con Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay; y acuerdos de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica. También tiene representación política en varias instituciones hemisféricas: es Estado Observador en la Organización de Estados Americanos (OEA) y en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), es miembro del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), del Banco de Desarrollo del Caribe y Observador en el Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

tres grandes motores del desarrollo integral, comercio, inversión y cooperación financiera; y focalizado en seis áreas específicas: energía y recursos naturales, desarrollo de infraestructura, agricultura, manufacturas, innovación científica y tecnológica y TICs.

En el aspecto comercial, la RPCh se posicionó como el primer o segundo socio de la mayoría de los países de la región desplazando a países europeos y a Estados Unidos. El dinamismo de la economía china traccionó el crecimiento latinoamericano a partir de la demanda de *commodities* y productos de baja intensidad tecnológica, necesarios para sustentar sus índices de crecimiento y consolidar su seguridad alimentaria y energética (LAUFER, 2019).

Además, la RPCh se convirtió en la principal fuente de financiamiento de proyectos de desarrollo regional, superando a organismos tradicionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (SERBIN, 2017); y fue el origen de flujos de inversión extranjera directa orientada primordialmente hacia los sectores de minería y energía, infraestructura y servicios, y en menor medida, hacia sectores como el agroalimentario, bienes raíces, e incluso en el sector TIC's por parte de empresas como Huawei y ZTE. Asimismo, los bancos chinos –en especial el Banco Chino de Desarrollo y el Banco Chino de Importación-Exportación–, otorgaron un flujo creciente de créditos, constituyendo al país asiático en un proveedor primordial de capitales especialmente para aquellos países con baja calificación crediticia (GIRADO, 2013; REMES; QUESADA, 2019). Por último, es importante mencionar que las empresas manufactureras y tecnológicas chinas también han desembarcado con inversiones en la región. Ejemplo de ello son las operaciones en el sector telecomunicaciones, producción automotriz y electrónica de firmas como Chery, Haier, Huawei, Jincheng, Lenovo, Alibabá y ZTE, entre otras (NIU, 2017).

Un hecho que evidencia la relevante influencia política y económica de RPCh en América Latina, es la inclusión de países latinoamericanos en el gran proyecto de la potencia asiática para el siglo XXI, la Franja y la Ruta de la Seda lanzada en 2013. Ésta es una iniciativa geoestratégica destinada a facilitar la circulación de mercancías e inversiones en pos de incrementar la tasa de ganancia de las empresas chinas y expandir su influencia internacional. Está constituida por corredores económicos terrestres y marítimos, que se fortalecerán mediante la construcción y ampliación de obras de infraestructura y de líneas de transmisión de datos, lo que se denomina “Ruta de la seda digital”. Si bien al inicio planteaba llegar a países de Asia Central, Rusia y Europa occidental, la iniciativa ha seguido evolucionando hasta incorporar a países latinoamericanos, lo que sin dudas representa un desafío a la supremacía estadounidense en la región.

Para la RPCh, la vinculación con América Latina le ha permitido incrementar su prestigio y su legitimidad como potencia global, proyectar sus intereses geoestratégicos, proveerse de materias primas y recursos naturales esenciales, y colocar capitales, Inversión Extranjera Directa (IED), manufacturas y servicios, generando oportunidades comerciales para las empresas chinas. Para los países latinoamericanos, la relación con

la RPCh ha posibilitado ampliar las opciones de inserción internacional, mejorar la balanza de comercio con el consiguiente ingreso de divisas, y obtener créditos o IED para planes de infraestructura destinados a mejorar la competitividad económica o las condiciones de vida de su población (NIU, 2017; LAUFER, 2019; ROSALES, 2020).

El fortalecimiento de la vinculación con China ha sido aceptado por las dirigencias de la región en sus diferentes vertientes ideológicas, aun cuando continúan los debates en medios políticos y académicos sobre si esta vinculación generará para América Latina oportunidades de desarrollo o una reedición de la inserción periférica con un patrón asimétrico de intercambios económicos.

La presencia creciente de la RPCh en América Latina provocó la reacción de Washington que sintió amenazada su hegemonía hemisférica, convirtiendo a la región en un espacio en disputa. En el contexto de la confrontación geopolítica por la transición de poder, el gobierno de Trump ha buscado no sólo contener sino revertir la influencia de China en los países latinoamericanos, invocando la doctrina Monroe y colocándolos frente al peligro de quedar atrapados en la guerra tecnológica entre Estados Unidos y la RPCh, en un contexto de expansión de la 5G.

Tokatlián (2020) afirma que en política exterior Trump implementa una “primacía ofuscada” y una “diplomacia de la sumisión”, por la cual “descree y rechaza los ámbitos multilaterales, amenaza y apela al uso de la fuerza. Frente a sus adversarios, la estrategia ha sido golpear con intensidad en el cortísimo plazo para comenzar a negociar después. En América Latina, su gobierno instala con renovado ímpetu la presunción hegemónica, es decir “la idea de que los Estados Unidos tienen el derecho de insistir en la solidaridad -por no decir la subordinación- política, ideológica, diplomática y económica de todo el Hemisferio Occidental” (LOWENTHAL, 2007, p. 162).

América latina y el 5G en la contienda tecnológica entre China y EEUU

Tal como se mencionó anteriormente, América Latina no ha quedado exceptuada de la disputa por sus mercados y el control de las nuevas tecnologías, específicamente la red 5G. La aceptación de los equipamientos chinos por parte de los países de la región no sólo representa una amenaza a la seguridad hemisférica según lo expresado por el gobierno de Trump, sino que además significaría perjuicios económicos a las empresas de Europa y Estados Unidos debido a la importancia para nada despreciable del mercado latinoamericano. Según la organización 5G Américas (2020), para junio de 2019 había 701 millones de líneas móviles, de las cuales el 84% tenían capacidad de acceso a banda ancha móvil, y proyecta que los suscriptores de teléfonos inteligentes aumenten en 73 millones para 2024, superando los 565 millones. Este crecimiento ha estimulado el despliegue de las conexiones de LTE, las cuales se incrementarán de unos 258 millones a finales de 2018 a más de 504 millones en el año 2022. Por supuesto, se debe tener en cuenta que América Latina padece una enorme heterogeneidad infraestructural donde conviven tecnologías 2G y 3G junto al 4G que continúa recibiendo inversiones (BALBO, 2019).

Varios países como Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú han comenzado ya las pruebas de 5G en sus territorios o se disponen a hacerlo con la utilización de equipamientos ofrecidos por Huawei, Nokia y Ericsson, mientras que Uruguay es por el momento, el único país que ya dispone de una red 5G en dos localidades -con la intención de ser ampliada al resto de su territorio- de la mano de la estatal Antel y de Nokia. Respecto a la difusión de la tecnología de quinta generación en la región, las perspectivas más optimistas predicen que ocurrirá en 2021 (WALLACE, 2019), mientras que las más moderadas avizoran que se alcanzaría un 40% de cobertura recién en 2025 (ORELLANA; COVALIU, 2019).

Ante la inminencia del despliegue de 5G en la región, los países latinoamericanos se encontrarán tarde o temprano ante la disyuntiva de alinearse con los intereses de Washington o aceptar una infraestructura más competitiva ofrecida por Huawei. La opción por una u otra tecnología no es menor porque tendrá consecuencias no sólo en el ámbito de la seguridad según lo presenta Estados Unidos, sino que tiene implicancias geopolíticas que pueden condicionar el desarrollo futuro de la región.

A pesar de ello, la tecnología 5G no parece haber sido un tema prioritario en la agenda de los espacios de integración latinoamericana, a excepción de lo registrado en la CELAC⁸ y en la ex Corporación Andina de Fomento (CAF)⁹, hoy Banco de Desarrollo de América Latina. Por lo tanto, pareciera que no existen instancias concretas y efectivas de coordinación de políticas de telecomunicaciones entre los países de la región, los cuales abordan las medidas telecomunicacionales como objetos de políticas atinentes a su soberanía nacional.

A continuación, se focalizará el análisis en dos países latinoamericanos de significativa importancia económica y política, Argentina y Brasil, que han liderado y dinamizado procesos de integración y cooperación regionales. Se identificará si la adopción de la tecnología 5G en el contexto de puja hegemónica es un tema que está en agenda; la posición de los gobiernos nacionales ante la posible participación de Huawei; los actores que en ambos países se posicionan ante la temática; la voluntad gubernamental de coordinar políticas bilateralmente o en los espacios de integración.

Argentina y Brasil frente a la adopción de la 5G.....

El caso de Argentina

En Argentina desde inicios del siglo XXI se observa la presencia de empresas chinas en el sector de telecomunicaciones. Su arribo al país se produjo como consecuencia de los procesos de desregulación y privatización del sector de telecomunicaciones ocurrido en los años noventa, que convirtieron a la Argentina en uno de los mercados latinoamericanos más atractivos para empresas del rubro (HUSLE, 2007). Las firmas chinas, entre las que se encontraban Huawei y ZTE, se hicieron con segmentos del mercado que no revestían interés para las empresas estadounidenses o europeas. Así, se concentraron en la conectividad de áreas rurales o poco

8. En 2019 el Foro China-CELAC emitió un informe donde se repasan los principales ejes de la relación bilateral. En él se menciona la tecnología 5G, aunque se limita a reafirmar la necesidad de que la región se esfuerce en no perder el tren de la modernidad, y a instar a los países miembros a acabar con los obstáculos en el camino de tal meta.

9. En 2019 en Argentina, se realizó el 7mo Congreso Latinoamericano de Telecomunicaciones, patrocinado por la CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, en donde se desarrolló el tema de la implementación de la red 5G en la región, con representantes de empresas del área -entre ellas Huawei-, y de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU).

10. Hacia mediados de los 2000, se convirtieron en proveedoras de las dos corporaciones de telecomunicación existentes en el país: Telecom (de capitales franceses e italianos) y Telefónica (de capitales españoles). En 2019, Huawei Argentina tenía más de 500 empleados, 70% de los cuales eran locales. Asimismo, la empresa se relaciona con los operadores de telecomunicación como Personal, Telefónica, Claro, DIRECTV, Cablevisión, Sky Online, AR-SAT, etc. Colaboró en la armado de dos mil sites 4G LTE. Participó en la construcción de más de 30.000 km de la red troncal de telecomunicaciones y lanzó en el país el CPU IT server. También firmó acuerdos de colaboración con universidades argentinas como UBA y UADE (CANCELERÍA ARGENTINA, 2019).

11. Acceso al *tweet* en: <https://twitter.com/EmbajadaEEUUarg/status/1210200618368995328>.

desarrolladas, para luego escalar la cadena de valor y convertirse en importantes proveedoras de equipos en el mercado nacional, desplazando y reemplazando a proveedores europeos como Alcatel o Siemens, gracias un abordaje comercial agresivo y sus bajos precios¹⁰ (HUSLE, 2007, p. 6). Es decir, la presencia de empresas chinas en el sector argentino de telecomunicaciones que no es nueva, cobró relevancia a partir de la posibilidad de la llegada de la tecnología 5G, y del contexto de puja geopolítico en la que está inserta.

En cuanto a la adopción de la tecnología 5G, Argentina posee una escasa infraestructura comunicacional – el país necesitará alrededor de 40 mil nuevas antenas, 200% más que las actuales-, un retraso en la planificación estatal y una normativa poco amigable (ORELLANA; COVALIU, 2019). Ante esta situación, las empresas de telecomunicaciones Telecom (Personal) y Telefónica (Movistar), aunque siguen enfocadas en la ampliación de la red 4G, han comenzado a ejecutar pruebas de 5G con equipamiento de Ericsson, Nokia y Huawei (BALBO, 2019). Si bien los primeros cálculos optimistas ubicaron la puesta en marcha de las redes 5G en Argentina hacia el año 2020, análisis más moderados hablan del año 2022.

Hacia finales de 2019, en plena arremetida de Estados Unidos contra Huawei en Europa, y apenas dos semanas después de la asunción del gobierno de Alberto Fernández, la Embajada de Estados Unidos en Argentina, a través de su cuenta de *Twitter* oficial (@EmbajadaEEUUarg), publicó un *tweet*¹¹ donde catalogaba a las empresas chinas de telecomunicaciones como una amenaza y difundía una nota en *Share America*, la plataforma del Departamento de Estado de Estados Unidos, titulada: “¿Por qué a Estados Unidos le preocupa el 5G?”. En ella se afirma que: “Desafortunadamente, la nueva infraestructura necesaria para la 5G puede hacer que los países sean objeto de amenazas a su seguridad nacional. Una preocupación importante es que el equipo pueda ser instalado por una empresa que pueda ser controlada o influenciada por un gobierno extranjero” (SHARE.AMERICA, 2019a). El artículo apuntaba contra el gobierno de la RPCh debido a que: “los proveedores de telecomunicaciones chinos están obligados por ley a servir a los intereses del gobierno chino y de sus servicios de inteligencia. Si Huawei u otros fabricantes de equipos chinos construyen la infraestructura para 5G, entonces el gobierno chino tendría el potencial de ejercer control sobre esas redes”.

El 30 de diciembre de 2019, el diario La Nación –el más tradicional y el segundo de mayor circulación en el país-, publicó una nota donde se señalaba el sutil equilibrio que el presidente Fernández debía mantener entre las potencias, sobre todo en la difícil situación de sobreendeudamiento heredado de la gestión anterior. En este escenario, el desafío del gobierno argentino era avanzar en los acuerdos con China que databan de la segunda presidencia de Cristina Fernández (2011-2015), para la construcción de represas, una central nuclear o la implementación de la tecnología 5G a cargo de Huawei, sin irritar a Trump. La nota enfatiza el poco margen de autonomía del gobierno debido al endeudamiento, ya que una mayor tensión con Estados Unidos, podría significar un apoyo reticente por parte de Washington a la hora de renegociar la deuda ante el Fondo Monetario Internacional (SORIA, 2019).

En enero de 2020, el embajador argentino en China durante el gobierno precedente de M. Macri, Diego Guelar, aseguró en declaraciones al diario La Nación que el país debería profundizar sus relaciones con China, y pensar en la introducción de la tecnología 5G, aún a riesgo de que esto genere el rechazo de Estados Unidos: “Brasil ya ha comunicado que licitará la infraestructura 5G en 2020 y que convocará a China. A mi juicio, nosotros debemos hacer lo mismo” (SORIA, 2020).

Ese mismo día, la Embajada Estadounidense en Argentina volvió a publicar en su cuenta de *Twitter* una advertencia¹² frente al avance de la tecnología de 5G de la mano de China, difundiendo un enlace de otro artículo de *Share America*, esta vez titulado “Trabajar juntos para un futuro seguro de la red 5G”, de similares líneas argumentales que el anterior, donde se señalaba que “El Partido Comunista Chino utiliza la tecnología para controlar y encarcelar a disidentes, activistas y minorías”, y que por lo tanto, los países de todo el mundo necesitan unirse para que la tecnología 5G, garantice los derechos y las libertades de todos los ciudadanos (SHARE.AMERICA, 2019b). Aunque la Embajada desmintió que la publicación de esos *tweets* haya sido una respuesta a las declaraciones de Guelar, constituyen toda una definición de la opinión estadounidense con respecto a los eventuales planes que el gobierno argentino tenga en cuanto a la introducción de la tecnología 5G de la mano de Huawei.

Poco después, el diario Infobae, uno de los periódicos en línea más visitados, publicó una extensa nota donde calificó a Huawei de alfil del régimen comunista, y afirmó que de imponer su red 5G en América Latina, China podría controlar “los documentos, comunicaciones, archivos, geolocalización y demás elementos sensibles” de todos los latinoamericanos. Asimismo, afirma sin dar precisiones, que las negociaciones para que Huawei instale 5G en Argentina ya están en marcha, aunque serán anunciadas luego de la firma del acuerdo con el FMI (INFOBAE, 2020).

Por lo tanto, desde fines del año 2019, de manera simultánea con lo que sucedía en otras partes del mundo, se produjo en Argentina una fuerte avanzada contra Huawei y la posibilidad de que participe en el despliegue de la red 5G. Los protagonistas de esta arremetida fueron la Embajada de Estados Unidos junto a los diarios más importantes, representativos de los intereses de los sectores económicos más concentrados. Estos últimos, le recordaban al gobierno argentino el peligro de acercarse a China y contrariar a los Estados Unidos en medio de la renegociación de la deuda externa.

Hasta el momento, el gobierno nacional no se ha pronunciado al respecto y el tema de la tecnología 5G no aparece en la agenda pública, desplazada por otras prioridades como la reestructuración de la deuda argentina y el combate al covid-19. De todas maneras, más temprano que tarde, las organizaciones, empresarios y la dirigencia política deberán comenzar a evaluar tecnologías y políticas más convenientes, y el Estado deberá asignar el espectro radioeléctrico, licitarlo y reglamentar el uso del equipamiento para no afectar la soberanía ni la seguridad nacional¹³.

12. Acceso al tweet en: <https://twitter.com/EmbajadaEEUUarg/status/1212756380601503744>

13. Los organismos estatales que tienen competencia sobre esto son la Jefatura de Gabinete, de quien depende la Secretaría de Innovación Pública, y la Subsecretaría de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). El marco regulatorio está a cargo del Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom).

El caso de Brasil

Al igual que en Argentina, las empresas de telecomunicaciones chinas llevan dos décadas compitiendo en el mercado brasileño, con un desempeño significativo. Por ejemplo, en 2006 la mayor operadora de telecomunicaciones móviles de Brasil, Vivo de Telefônica Brasil, seleccionó a Huawei como su proveedor principal para la instalación de la red de telefonía móvil 2G o GSM (Sistema Global de Comunicaciones Móviles) en los estados costeros de Brasil, “la mayor red móvil de Sudamérica” (HUSLE, 2007, p. 9). Posteriormente, Huawei consolidó su presencia con la instalación de un laboratorio dedicado a la investigación sobre IoT, y una planta de ensamblajes de celulares en Sao Paulo en 2018, además de participar en las pruebas de 5G realizadas por la operadora TIM (de Telecom) en Florianópolis, durante el año 2019 (BALBO, 2019). En la actualidad, las 4 grandes operadoras, Claro, VIVO, OI y TIM ya hicieron pruebas de red con Huawei (junto a Nokia y Ericsson), y esta empresa provee cerca de la mitad de la infraestructura de 4G.

En la Cumbre de los BRICS realizada en Brasilia en noviembre de 2019, los presidentes Jair Bolsonaro y Xi Jinping acordaron que Huawei competiría para desplegar la red 5G en el país latinoamericano. Esta decisión provocó que Estados Unidos intensificara el *lobby* contra la eventual participación de Huawei a la licitación brasileña, expresando ante diversas autoridades gubernamentales sus preocupaciones por los ciberrataques o el espionaje (DELLA COLETTA; WIZIACK; FERNANDES, 2019). También instalaron dudas sobre la continuidad de la alianza en el ámbito de la Defensa si las telecomunicaciones usadas por Brasil no eran seguras¹⁴. Poco después, a principios de diciembre de 2019, en varios medios nacionales se difundió la noticia de que el gobierno de Trump estaba evaluando cancelar el acuerdo de la Base de Alcántara si Brasil insistía en que Huawei participe en la licitación de 5G, una medida de retaliación fundada en el temor estadounidense al posible espionaje chino en su tecnología espacial¹⁵ (ÁLVARES, 2019). Si bien esta información no fue confirmada por la Embajada de Estados Unidos en Brasil, su difusión sirvió para instalar una alarma en la dirigencia brasileña sobre los posibles alcances de optar por la tecnología china.

Cabe resaltar en este punto, que hubo diferencias en el Gobierno Federal de Brasil respecto a la intervención de las empresas chinas en la provisión de tecnología de 5G. Algunos actores han buscado una alineación con el gobierno de los Estados Unidos, como Eduardo Bolsonaro, hijo del presidente, diputado por el estado de Sao Paulo y presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales y Defensa de la Cámara, quien públicamente ha expresado su oposición a Huawei debido al peligro de que sus equipamientos sirvieran para el espionaje del comunismo chino. Sus argumentos fueron acompañados por los del Canciller, Ernesto Araújo (GIELOW, 2020), mientras que el vicepresidente Hamilton Mourao expresó que no había razón para detener las inversiones de Huawei en Brasil, y el Ministro de Ciencia, Tecnología, Innovación y Comunicaciones, Marcos Pontes, afirmó que Brasil no aceptará las presiones de Estados Unidos: “Un buen socio siempre entiende la necesidad del otro. [...] Así

14. Es necesario recordar que en agosto de 2019 Brasil fue designado aliado preferencial extra-OTAN por el gobierno de Trump, lo que supone el acceso a cooperación militar y transferencia de tecnología estadounidense.

15. El Acuerdo para el uso de la base de Alcántara permite el lanzamiento de satélites, misiles y cohetes estadounidenses, a cambio de una compensación monetaria que el Ministerio de Defensa de Brasil estima en aproximadamente 41 billones de reales por año.

como Brasil no hace demandas con respecto a los negocios que Estados Unidos hace con China y si éstos afectan o no nuestros agronegocios” (VIOTTI; PREISLER, 2020).

Pero los garrotes también van seguidos de zanahorias. En marzo de 2020 Brasil y Estados Unidos firmaron un Acuerdo en el área de Defensa para la concreción de proyectos conjuntos y la obtención de nuevas capacidades militares. El gobierno brasileño espera que este Acuerdo facilite el acceso de productos de la industria armamentística nacional al mercado estadounidense y a otros 28 países miembros de la OTAN (MAZUI; KRÜGER, 2020). Además, Estados Unidos expresó su apoyo para que Brasil ingrese a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al tiempo que alentó la participación de Brasil en la Alianza América Crece (*Growth of the Americas*), una propuesta estadounidense de inversiones en infraestructura (ITAMARATY, 2020) con el objetivo de promover el crecimiento de las economías y contrarrestar la iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda en América Latina.

A pesar de que Estados Unidos buscaba el aplazamiento del llamado a licitación del espectro de 5G por dos años, el gobierno de Brasil finalmente lo anunció para finales del 2020¹⁶. A principios de febrero, la Agencia Nacional de Telecomunicaciones de Brasil (ANATEL), aprobó el llamado a licitación de los correspondientes rangos de frecuencia para finales del año 2020, ampliando la oferta 3,7 GHz, lo que convierte la subasta en “la mayor de la historia” (WIZIACK, 2020). Pocos días después, la Oficina de Seguridad Institucional (GSI) publicó la Instrucción Normativa en la que se citan los requisitos de seguridad cibernética que serán exigidos a los proveedores de las redes 5G, sin la imposición de vetos por el momento.

Pero como ha sido señalado, las presiones para excluir a Huawei de la infraestructura y la tecnología de la red 5G, implica mucho más que una preocupación por la seguridad y el peligro de espionaje, pues en última instancia, está en disputa un mercado de más de 200 millones de habitantes, y la posibilidad de reforzar la supremacía de Washington en la región.

Reflexiones finales

El sistema internacional atraviesa una confrontación geopolítica enmarcada en una transición de poder. La RPCh se ha posicionado como un competidor de Estados Unidos en los ámbitos ideológico, económico, militar y tecnológico, y ha erosionado la hegemonía estadounidense sobre América Latina. Uno de los ámbitos donde estos países disputan poder, es el de las tecnologías emergentes entre las cuales se encuentra la 5G.

Con las medidas de restricción impuestas de manera unilateral a Huawei, y las acusaciones de espionaje, los Estados Unidos intentan frenar la primacía tecnológica de la RPCh para posibilitar el avance de las empresas occidentales. En tanto Estados Unidos avasalla el orden liberal con políticas proteccionistas y sanciones unilaterales instalando la posibilidad de la reedición de las esferas de influencia esta

16. El diario Folha de Sao Paulo, afirmaba que fabricantes internacionales de equipamiento, como la finlandesa Nokia en alianza con Estados Unidos, presionaban a Brasil para una postergación del llamado a licitación con el objetivo de “refinar su tecnología e intentar ser competitiva frente a la china Huawei” (WIZIACK, 2020)

vez en el ámbito tecnológico, Huawei se ha convertido en la empresa que más contratos ha firmado para desplegar la tecnología 5G en el mundo. En los gobiernos que han permitido la participación de la empresa, subyace la idea de que Estados Unidos instala la acusación contra Huawei para desplazarla de los mercados, y tienen la certeza de que esta empresa ofrece la tecnología más competitiva y el mejor financiamiento.

Ante este escenario, los países latinoamericanos se enfrentan a una encrucijada. Los Estados de la región no pueden quedar inmersos en una guerra fría tecnológica que los obligue a un alineamiento con alguna de las potencias. Si esto ocurriera, la decisión de aceptar a Huawei o bloquear su participación, tendría implicancias no sólo tecnológicas, sino que perjudicará su inserción internacional futura, disminuyendo sus márgenes de autonomía, y afectando las posibilidades de inversión, sus exportaciones y su crecimiento.

Ahora bien, a pesar de su relevancia el tema 5G no aparece en las agendas de los gobiernos ni en las organizaciones regionales. La región debería al menos establecer canales de diálogo sobre las implicancias tecnológicas de la disputa de poder existente en el caso de la 5G, pero fundamentalmente debería insistir en establecer un enfoque multilateral de regulaciones globales de estándares tecnológicos y de seguridad que proteja el tratamiento de datos y el uso de la información, tanto en el núcleo como en las periferias del sistema, para que ninguna potencia se arroge la función de gendarme global de la seguridad cibernética.

Asimismo, países que han sido referentes de la región como Argentina y Brasil, deberían establecer estrategias comunes para enfrentar la problemática de la 5G y la creciente presión estadounidense, y cooperar para evitar que una nueva guerra fría avance sobre la región. Lejos de esto, los gobiernos de Alberto Fernández y Jair Bolsonaro, no han superado sus diferencias político-ideológicas y sus divergencias en cuanto a las políticas de inserción internacional, quedando absorbidos por un clima de recelos y desconfianza mutuos. Si bien el tema no se ha instalado en el debate público, rápidamente se han pronunciado aquellos actores sociales que replican y amplifican el relato estadounidense. Frente a esta situación, y ante el retraso momentáneo del proceso de despliegue de la nueva red 5G debido a la pandemia, es necesario insistir en la necesidad de prestigiar las instancias multilaterales regionales y la cooperación política que ambos países supieron construir a lo largo de décadas, para avanzar en una fundamentación normativa y política en base a intereses comunes; y plantear temas más de fondo como por ejemplo, si con la nueva tecnología se profundizan las desigualdades existentes, cuál es el impacto ambiental que genera, o si promueve o detiene el desarrollo de capacidades tecnológicas nacionales.

Con las restricciones y la prepotencia demostrada contra Huawei, Estados Unidos muestra su fragilidad económica. El rey ha quedado desnudo para quien quiera verlo. Los países de la región ¿seguirán alabando su traje?

Referencias

- 5G AMÉRICAS. **Adopción digital en Latinoamérica**. Enero 2020. Disponible en: <https://brechacero.com/wp-content/uploads/2020/01/Adopci%C3%B3n-digital-en-Latinoam%C3%A9rica-2020-ES.pdf>. Acceso en: 3 abr. 2020
- ACTIS, E.; CREUS, N. América Latina en la bipolaridad emergente. **Nueva Sociedad**, octubre de 2018. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/america-latina-en-la-nueva-bipolaridad-emergente/>. Acceso en: 5 de enero de 2020
- ÁLVARES, D. EUA ameaçam cancelar acordo de Alcântara se Brasil mantiver China no leilão 5G. **Huffpostbrasil**, 4 de diciembre de 2019. Disponible en: https://www.huffpostbrasil.com/entry/eua-alcantara-china_br_5de68874e4b00149f73690c6?ncid=other_twitter_cooo9wqtham&utm_campaign=share_twitter. Acceso en: 5 feb. 2020
- BALBO, G. 5G: la guerra tecnológica se libra en Europa y acecha a América latina, **Diario Clarín**, 8 de diciembre de 2019. Disponible en: https://www.clarin.com/economia/economia/5g-guerra-tecnologica-libra-europa-acecha-america-latina_0_g65MRsbm.html. Acceso en: 15 ene. 2020
- BLINDER, D. El vínculo entre Tecnología y Relaciones Internacionales: un primer abordaje y las proyecciones sobre el poder en el mundo, **Revista Argentina de Sociología**, Buenos Aires, v. 11, n. 19, p.60-81, 2017.
- BOLINAGA, L. Los ‘consensos’ como condicionantes sistémicos para la inserción internacional de América Latina: de Washington a Beijing. **Cuadernos del CEL**, UNSAM, Buenos Aires, v. IV, n. 7, p. 8-25, 2019.
- CANCILLERÍA ARGENTINA. **Visita a la empresa Huawei**, octubre 2019. Disponible en: <https://cshan.cancilleria.gob.ar/es/content/visita-la-empresa-huawei-technologoes-co-ltd>. Acceso en 10 abr. 2020
- DEKKER B.; OKANO-HEIJMANS, M. **The US–China trade–tech stand-off and the need for EU action on export control**, Netherlands Institute of International Relations Clingendael Report, agosto 2019.
- DELLA COLETTA, R.; WIZIACK, J.; FERNANDES, T. EUA pressionam Brasil contra entrada da chinesa Huawei no mercado de 5G. **Folha de São Paulo**, 16 de noviembre de 2019. Disponible em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/eua-pressionam-brasil-contra-entrada-da-chinesa-huawei-no-mercado-de-5g.shtml> 19/11/2019. Acceso en: 27 ene. 2020.
- ELBAUM, J. La Guerra Fría Tecnológica, en **El Cohete a la Luna**, 22 de diciembre de 2019. Disponible em: <https://www.elcohetelaluna.com/la-guerra-fria-tecnologica/>. Acceso en: 17 feb. 2020.
- ELMAN, J. 5G y el regreso de la política bipolar. **Cenital**, 7 de junio de 2019. Disponible en <https://www.cenital.com/2019/06/07/5g-y-el-regreso-de-la-politica-bipolar/63698>. Acceso: 20 dic. 2019.
- GIELOW, I. Brasil libera participação da chinesa Huawei no 5G do país. **Folha de Sao Paulo**, 27 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/brasil-libera-participacao-da-chinesa-huawei-no-leilao-do-5g.shtml>. Acceso: 4 abr. 2020
- GIRADO G. El cambio en el patrón manufacturero de China”. **Voces en el Fenix**, v. 4, n. 26, p. 44-53, julio 2013.
- GUILLÉN, J. J. EEUU advierte a España: no compartirá datos si recurre a Huawei para el 5G, **Agencia Efe**, Madrid, 21 de febrero del 2020. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/economia/20200221/huawei-5g-eeuu-espana-europa-7857474>, Acceso en: 3 de marzo de 2020.
- HUSLE, J. **China’s expansion into and U.S. withdrawal from Argentina’s telecommunications and space industries and the implications for U.S. national security**, Strategic Studies Institute, US Army War College, septiembre 2007. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/resrep11273>. Acceso: 10 abr. 2020.
- INFOBAE. **5G en América Latina: Huawei busca desembarcar en la Argentina en medio de las sospechas por espionaje**, 8 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/tecno/2020/03/08/5g-en-america-latina-huawei-busca-desembarcar-en-la-argentina-en-medio-de-las-sospechas-por-espionaje/>. Acceso: 3 abr. 2020
- ITAMARATY. Declaração Conjunta do Presidente Jair Bolsonaro e do Presidente Donald J. Trump. **Ministério de Relações Exteriores**, 8 de marzo 2020. Disponible em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21440-declaracao-conjunta-do-presidente-jair-bolsonaro-e-do-presidente-donald-j-trump-2>. Acceso: 20 abr. 2020.

- LAUFER, R. La asociación estratégica Argentina-China y la política de Beijing hacia América Latina. **Cuadernos del CEL**, UNSAM, Buenos Aires, v. IV, n. 7, p.74-108, 2019.
- LOWENTHAL, A. Estados Unidos y América Latina a inicios del siglo XXI. **Foreign Affairs en Español**, v. 7, n. 1, p. 156-173, enero-marzo 2007.
- LUZZI D. Geopolítica de Internet: Red 5G y el conflicto entre Estados Unidos y China. **Boletín Informativo, Grupo de Jóvenes Investigadores IRI-UNLP**, La Plata, v. 2, n. 7, p. 20-25, 2020.
- MARTINEZ CORTEZ, J (comp). **América Latina y el Caribe y China, Relaciones políticas e internacionales**, México DF: UNAM-UNUAL, 2017. Sección 1. p. 1-110.
- MAZUI, G.; KRÜGER, A. Brasil e Estados Unidos assinam acordo de cooperação militar. **Diário O Globo**, 8 de marzo de 2020. Disponible en: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/08/brasil-e-estados-unidos-assinam-acordo-de-cooperacao-militar.ghtml>. Acceso: 1 abr. 2020.
- MAZZUCATO, M. **The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths**. Londres: PublicAffairs, 2015
- MORET MILLÁS V. El despliegue de las redes 5G, o la geopolítica digital, en **Real Instituto Elcano**, Madrid, Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari31-2019-moret-despliegue-de-redes-5g-geopolitica-digital Acceso en: 2 de enero de 2020
- NIU, H. Las políticas y estrategias de China hacia América Latina y el Caribe. In: PASTRANA BUELVAS, E.; GEHRING, H. (Eds.): **La proyección de China en América Latina y el Caribe**. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2017.p. 99-122.
- ORELLANA, R.; COVALIU, A. Los dispares avances en la implementación de 5G en América Latina. **Digital Trends**, 16 de octubre de 2019. Disponible en: <https://es.digitaltrends.com/celular/5g-en-america-latina/>. Acceso: 7 abr. 2020
- PÉREZ, C. Technological revolutions and techno-economic paradigms". **Cambridge Journal of Economics**. Oxford University Press, v. 34, n. 1, p. 185-202, 2010.
- REMES LENICOV, M.; QUESADA, J. Zhuhai, la nueva entrada para LATAM: ¿oportunidad o amenaza?. In: BOGADO BORDAZAR, L. L., STAIANO, M. F. y CAUBET, M. (Comp.). **China: una nueva estrategia geopolítica global: la iniciativa la Franja y la Ruta**. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2019. p. 123-134.
- ROSALES, O. **El sueño chino**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina; Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020.
- SCHWAB, K. **The Fourth industrial revolution**. Cologny-Ginebra, Suiza, World Economic Forum, 2016.
- SERBIN, A. China y América Latina y el Caribe frente a un cambio de ciclo: narrativas y estrategias. In: PASTRANA BUELVAS, E.; GEHRING, H. (Eds.), **La proyección de China en América Latina y el Caribe**. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2017.
- SHARE.AMERICA. **¿Por qué a Estados Unidos le preocupa la 5G?**, 2 de octubre de 2019a. Disponible en: <https://share.america.gov/es/por-que-a-estados-unidos-le-preocupa-la-5g/>. Acceso en: 2 de enero de 2020
- SHARE.AMERICA. **Trabajar juntos para un futuro seguro de la red 5G**. 7 de noviembre de 2019b. Disponible en: <https://share.america.gov/es/trabajar-juntos-para-un-futuro-seguro-de-la-red-5g/>. Acceso en: 20 dic. 2019.
- SLIPAK, A.; GHIOTTO, L. América Latina en la nueva ruta de la seda. El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter)hegemónica. **Cuadernos del CEL**, UNSAM, Buenos Aires, v. IV, n. 7, p. 26-55, 2019.
- SORIA, A. Alberto Fernández intenta profundizar la relación con China sin irritar a Trump. En **Diario La Nación**, 30 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/fernandez-intenta-profundizar-la-relacion-con-china-sin-irritar-a-trump-nid2319721>. Acceso en: 10 ene. 2020.
- SORIA, A. La Argentina debería avanzar con el 5G y convocar a China. **Diario La Nación**, 2 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/diego-guelar-la-argentina-deberia-avanzar-con-el-5g-y-convocar-a-china-nid2320261>. Acceso en: 12 ene. 2020.
- STATISTA_ES. **Estas son las marcas que lideran la carrera del 5G en el mundo**, 31 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.ticbeat.com/tecnologias/marcas-lideran-carrera-5g/>. Acceso en: 15 feb. 2020

SUHAUNA HUSSAIN, A. La lucha de Trump con Huawei podría amenazar el acceso a internet en áreas rurales, en **Los Angeles Time**, 23 de mayo de 2019, Disponible en: <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/la-es-la-lucha-de-trump-con-huawei-podria-amenazar-el-acceso-a-internet-en-areas-rurales-20190522-story.html>. Acceso en 4 de agosto de 2019

TOKATLIÁN, J. La geopolítica entre EE.UU. y China. **El Cohete a la Luna**, 3 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.utdt.edu/ver_notas_prensa.php?id_notas_prensa=18257&id_item_menu=6. Acceso en: 7 may. 2020

VIOTTI BECK M.; PREISSLER IGLESIAS S. Brasil não aceitará pressão dos EUA no leilão do 5G. **SET.org**, 9 de enero de 2020. Disponible en: <https://set.org.br/set-news/brasil-nao-aceitara-pressao-dos-eua-no-leilao-do-5g-afirma-marcos-pontes> . Acceso en: 3 mar. 2020.

WALLACE, D. La realidad de 5G en América Latina. **ESemanal**, 16 de octubre de 2019. Disponible en: <https://esemanal.mx/2019/10/la-realidad-de-5g-en-america-latina/>. Acceso en: 26 mar. 2020.

WIZIACK, J. Anatel aprova edital de 5G ampliando faixas de frequencias. **Folha de São Paulo**, 6 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/anatel-aprova-edital-de-5g-ampliando-faixas-de-frequencias.shtml>. Acceso en: 5 abr. 2020.

WU D, HOENIG H.; DORMIDO H. Who's Winning the Tech Cold War? A China vs. U.S. Scoreboard. **Bloomberg.com**, 19 de junio de 2019. Disponible em: <https://www.bloomberg.com/graphics/2019-us-china-who-is-winning-the-tech-war/>. Acceso en: 5 feb. 2020.



Nexo entre água, energia e alimento no contexto das mudanças do clima: o caso do Nordeste brasileiro

1. Este artigo foi desenvolvido a partir de pesquisa financiada pelo CNPq e pela FAPEMIG

Nexus water, energy, and food in the context of climate change: the case of Northeast Brazil

Nexo entre agua, energía y alimentos en el contexto del cambio climático: el caso del noreste de Brasil

2. Doutora em Sociologia e Política, DCP/UFMG. Professora do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas. Belo Horizonte, Brasil. ORCID: 0000-0001-5241-5644.

Matilde de Souza ²
Bernardo Hoffman Versieux³

3. Mestre em Relações Internacionais, PPGRI/PUC Minas. Pesquisador na PUC Minas, Belo Horizonte/Brasil, com experiência em cooperação internacional e meio ambiente. ORCID: 000-0001-7039-8980

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n1.p112

Recebido em: 21 de abril de 2020

Aceito em: 13 de setembro de 2020

RESUMO

Este artigo analisa ações do governo brasileiro para a segurança hídrica, energética e alimentar para discutir se expressam o nexo entre água, energia e alimento, WEF, considerando as políticas que as fundamentam. São observados desafios de adaptação impostos pelas mudanças do clima, sendo a água o elemento chave. Usando técnicas de análise documental, são analisados o Plano Nacional de Mudanças Climáticas e relatórios de ações governamentais na Região Nordeste. A pergunta da pesquisa é se programas para implementação de políticas voltadas para os eixos do nexo WEF expressam inter-relações entre eles. A hipótese é que os programas deixam a desejar quanto à governança ambiental a partir da perspectiva do nexo WEF porque as políticas se desenvolveram a partir de abordagem setorial e os programas de implantação não a debelaram, observando-se lacunas que, caso superadas, poderiam contribuir para que se avance na direção da governança integrada e sistêmica.

Palavras chave: Nexo WEF. Segurança Hídrica. Segurança Energética. Segurança Alimentar.

ABSTRACT

This article analyzes actions by the Brazilian government for water, energy, and food security to discuss whether the nexus between water, energy, and food, WEF, is expressed, considering the policies that underlie them. Adaptation challenges imposed by climate change are observed, with water being the key element. We analyze the National Climate Change Plan and government action reports in the Northeast Region using document analysis techniques. The research question is whether programs to implement policies aimed at the axes of the WEF nexus express interrelationships between them. The hypothesis is that

the programs leave something to be desired regarding environmental governance from the perspective of the WEF nexus because policies were developed from a sectoral approach and the implementation programs did not overcome it, observing gaps that, if overcome, could contribute to moving towards integrated and systemic governance.

Keywords: WEF Nexus. Water Security. Energy Security. Food Security.

RESUMEN

Este artículo analiza las acciones del gobierno brasileño en materia de agua, energía y seguridad alimentaria para discutir si se expresa el nexo entre agua, energía y alimentos, WEF, considerando las políticas que las sustentan. Se observan los desafíos de adaptación impuestos por el cambio climático, siendo el agua el elemento clave. Mediante técnicas de análisis documental se analiza el Plan Nacional de Cambio Climático y los informes de acción del gobierno en la Región Nordeste. La pregunta de investigación es si los programas de implementación de políticas dirigidas a los ejes del nexo del WEF expresan interrelaciones entre ellos. La hipótesis es que los programas dejan algo que desear en materia de gobernanza ambiental desde la perspectiva del nexo del WEF porque las políticas se desarrollaron desde un enfoque sectorial y los programas de implementación no lo superaron, observándose brechas que de superarse podrían contribuir a avanzar hacia una gobernanza integrada y sistémica.

Palabras clave: Nexos WEF. Seguridad del Agua. Seguridad Energética. Seguridad Alimentaria.

Introdução

Este artigo analisa ações voltadas para a garantia da segurança hídrica, energética e alimentar, e discute se tais ações expressam o nexo entre água, energia e alimento, WEF, considerando as políticas que as fundamentam. Essa discussão toma as mudanças do clima como elemento impulsionador dos desafios para se atender às demandas por água, energia e alimentos, e assegurar à população acesso a esses recursos. Será analisado o caso da região Nordeste do Brasil, no período de 2003 a 2018⁴. Objetiva-se tratar os desafios de adaptação impostos pelas mudanças do clima, tendo a água como elemento chave no nexo WEF, por ser recurso insubstituível, importante para a geração de energia e por sua imprescindibilidade para a produção de alimentos em larga escala (IRUJO, 2017).

Pode-se identificar a concepção do nexo WEF desde o Relatório Brundtland. Alguns autores o localizam em contextos anteriores a 1972. Seu significado tem sido acionado porque possibilita vinculação dos seus elementos às mudanças do clima (MCs) (SIMPSON; JEWITT, 2019). O conceito ganhou maior impulso a partir da Conferência “*The Water Energy and Food Security Nexus – Solutions for the Green Economy*”, realizada em Bonn, em 2011, por iniciativa do governo alemão em colaboração com o Fórum Econômico Mundial, a *World Wildlife Fund* e o *International Food Policy Research Institute*. A proposta era contribuir para a Rio+20 no debate sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (IISD, 2011). O conceito refere-se à conexão entre os riscos relativos à

4. A demarcação temporal foi definida em razão de alterações nas estruturas de gestão ambiental a partir de 2019.

segurança hídrica, energética e alimentar, dados os desafios interpostos por uma combinação de fatores: ecossistemas degradados, crescente demanda por recursos, mudanças globais do clima, urbanização e globalização. Face a essa combinação, alto grau de insegurança pode ser gerado. A proposta geral do conceito é prover uma abordagem desses três elementos, visando sua melhor e mais articulada governança (HOFF, 2011).

Esse conceito tem sofrido críticas: pouco consenso quanto ao seu significado, ambiguidade, normatividade, arbitrariedade na seleção dos elementos, dentre outros aspectos. Inicialmente muito focado na segurança, ele foi ampliado para abordar conexões e interdependências, além da integração dos aspectos da gestão sustentável dos recursos. Apesar dessas críticas, vários autores o mobilizam, por é um conceito que permite tratar a gestão integrada dos recursos hídricos (GIRH) como eixo articulador e discutir aspectos da governança dos elementos do nexos WEF a partir da presença ou ausência dessas conexões (SIMPSON; JEWITT, 2019). É nesse sentido que o conceito é mobilizado neste artigo. A GIRH já supõe que esses recursos serão geridos de modo articulado a outras dimensões ambientais (SOUZA, 2003). Concebe-se que as estruturas de gestão devem estar articuladas e em comunicação, complementando e conectando políticas, planos e programas de implementação. Esses elementos orientam a análise do nexos WEF aqui realizada.

Esse esforço envolve a análise do Plano Nacional de Mudanças Climáticas e de registros de ações governamentais no Nordeste, por ser região mais vulnerável aos impactos das MCs. Considerando-se que o país possui políticas ambientais complexas (BENJAMIN *et al.*, 2011), a pergunta que direciona este artigo é se programas de implantação dessas políticas expressam o nexos WEF. A hipótese é que os programas deixam a desejar quanto à governança ambiental pela perspectiva do nexos porque as políticas se desenvolveram a partir de abordagem setorial e os programas de implantação não a debelaram. Desse modo, observam-se lacunas que, caso superadas, poderiam permitir avançar em direção à governança integrada e sistêmica. Como metodologia utilizou-se a análise documental.

Além desta introdução e da conclusão, este artigo possui três seções. A primeira discute as mudanças do clima e o nexos WEF, considerando alguns elementos teóricos para a análise que se pretende e sistematiza a perspectiva da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, CEPAL, para o tratamento da questão no âmbito regional. A segunda dispõe sobre as propostas brasileiras de adaptação às mudanças do clima, com foco para os desafios da segurança hídrica, energética e alimentar, conceitos tratados separadamente, mas articulados para efeito da análise. As políticas brasileiras são consideradas a partir das diretrizes do Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas, PNAMEC, para os setores Agricultura, Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), Recursos Hídricos e Infraestrutura/Energia. A terceira seção traça um panorama da região nordeste do Brasil e das ações governamentais que visam garantir o acesso da população a água, energia e alimentos, sendo que a variável acesso inclui indicadores de distribuição e de estresse hídrico.

Mudanças do clima e o nexos WEF

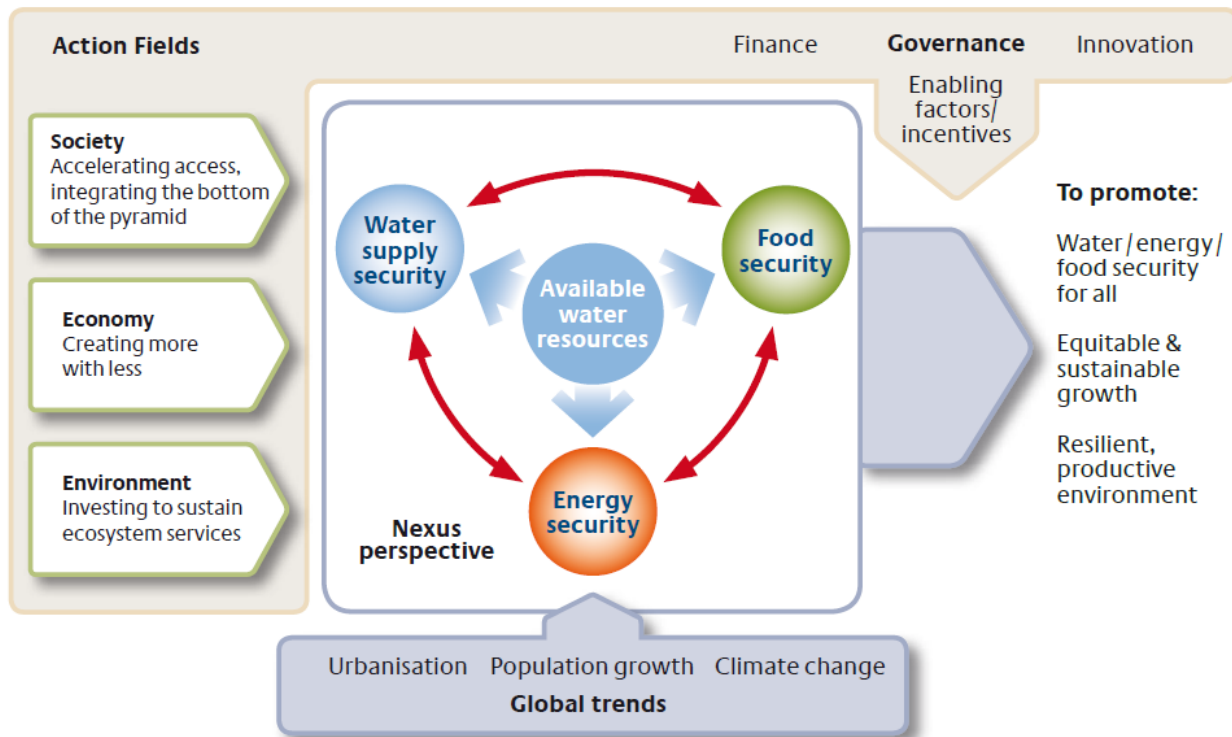
As MCs agravam pressões sobre os recursos naturais, notadamente os recursos de água potável, e ampliam a vulnerabilidade de pessoas e ecossistemas (ROCKSTRÖM *et al.*, 2009). A produção e o fornecimento de energia e alimentos são alguns dos principais impulsionadores dessas mudanças, contribuindo para o aumento das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE). A água e os recursos necessários a agricultura são vulneráveis aos efeitos negativos das MCs, devido a secas prolongadas, desertificação, derretimento das geleiras, inundações etc. A expansão da produção de biocombustíveis pode ter forte impacto sobre o uso da água e do solo. Como praticamente metade das águas superficiais disponíveis são compartilhadas entre dois ou mais países, questões geopolíticas e aspectos relacionados a essa condição devem ser considerados (HOFF, 2011).

As MCs são a referência geral para se pensar a governança ambiental (GONÇALVES, 2011; VIOLA; FRANCHINI, 2012) a partir do nexos WEF (PEÑA, 2016). Os impactos negativos das MCs implicam consequências para os demais elementos que presidem as condições de vida na Terra (ROCKSTRÖM *et al.*, 2009) com efeitos na produção de alimentos, na disponibilidade hídrica e em requisitos para a geração e distribuição de energia. Há demandas globais aos Estados para que, consideradas as suas vulnerabilidades, elaborem políticas de adaptação às MCs com diretrizes para os três setores em discussão, preferencialmente articuladas entre si. Organismos regionais têm desenvolvido políticas comuns para a adaptação às MCs. A CEPAL tem divulgado estudos sobre o nexos WEF em relação às MCs e às políticas de adaptação.

Neste artigo, o estudo e o desenvolvimento da abordagem a partir da perspectiva do nexos coloca a água como elemento chave porque é recurso insubstituível para diversas finalidades, de usos consuntivo e não consuntivo⁵ (IRUJO, 2017). Como as MCs podem comprometer a disponibilidade dos recursos de água doce, ela é porta de entrada para a discussão proposta pela concepção do nexos WEF, conforme mostra a Figura 1.

5. Segundo a ANA, o uso consuntivo é todo tipo de uso que retira água do manancial (irrigação, abastecimento humano etc.); o não consuntivo não envolve o consumo direto da água (geração de energia hidrelétrica, lazer etc.).

Figura 1 – Nexo entre água, energia e alimento



Fonte: HOFF, 2011, p. 16.

As MCs, urbanização e crescimento populacional formam o *framework* do nexos, tomando a disponibilidade hídrica como central aos três vetores: segurança hídrica, energética e alimentar. A sociedade, a economia e o meio ambiente são os campos de ação, dado que a perspectiva implica modelo de tomada de decisão. Devem-se ponderar fontes de recursos para o financiamento das políticas, formas de governança e desafios da inovação, estes voltados para atender necessidades de suprimento de água, energia e alimento, desafios do desenvolvimento equitativo e sustentável e demandas de resiliência do meio ambiente produtivo (HOFF, 2011).

Segurança hídrica consiste em garantir: disponibilidade de água adequada ao consumo humano, aos usos da subsistência, à proteção dos ecossistemas e à produção agropecuária e industrial; capacidade de acesso e uso sustentável da água e gerenciamento coerente com as inter-relações entre os diferentes setores de uso; nível aceitável de riscos associados à água, o meio ambiente e a economia (PEÑA, 2016). Segurança energética é garantir acesso suficiente e confiável aos combustíveis e serviços, incluindo disponibilidade dos recursos, redução da dependência de importações e da pressão sobre o meio ambiente, competição e eficiência do mercado, dependência dos recursos naturais ambientalmente não poluentes, e garantia de serviços de energia acessíveis, com distribuição equitativa (ÖLZ; SIMS; KIRCHNER, 2007; SOVACOL, 2011). Segurança alimentar pode ser definida como a situação na qual “todas as pessoas tenham, sem interrupções, acesso físico e econômico a alimentos sufi-

cientes, seguros e nutritivos para atender às suas necessidades e preferências alimentares para uma vida saudável” (FAO, 1996, s/p). Neste artigo, a conexão entre esses conceitos é feita a partir das MCs; a água é eixo estruturador, porque se entende que a sua governança e gestão devem ser integradas aos demais setores/recursos e porque a água é fundamental para a geração de energia e produção de alimentos.

A partir desses conceitos, o nexo WEF é também modelo de tomada de decisão e gestão de riscos (JOURAVLEVE, 2016), e pode ser considerado estratégia de governança, envolvendo a estruturação de políticas e mecanismos operativos (GONÇALVES, 2011). Segundo a CEPAL (2014), o cenário para a América Latina e Caribe (ALC) projeta continuidade no crescimento demográfico nas próximas décadas. A região vivenciou rápida e pouco planejada urbanização, com o surgimento e agravamento de vários problemas sociais (LOPEZ-GUNN, 2014), com cerca de 81% de sua população atualmente vivendo em áreas urbanas (WORLD BANK, 2018). Altos preços das *commodities* levaram alguns países a intensificar suas exportações, cerca de 70% delas relacionadas ao uso de recursos naturais. A Sociedade Nacional de Agricultura (2019, s/p) indica que “a região é responsável por 14% da produção e 23% das exportações mundiais agropecuárias e de pescados (...) chegando a 22% no caso dos cereais e a 16% nos produtos da pecuária”. Isso torna a região mais vulnerável a variações da economia global e das MCs. Apesar de reformas político-econômicas e maior abertura ao comércio internacional, o crescimento econômico da região nas últimas décadas não reduziu desigualdades sociais (CEPAL, 2014; 2019; LOPEZ-GUNN, 2014).

Na ALC, as MCs aumentam a vulnerabilidade ambiental, social e econômica. Dentre as preocupações para as próximas décadas quanto à disponibilidade de recursos hídricos destacam-se: mudanças no ciclo hidrológico; redução da disponibilidade hídrica, com aumento do consumo; perda de qualidade da água e riscos para a saúde humana; impactos nos ecossistemas e perda de biodiversidade; redução das áreas produtivas de alimentos e ameaças à segurança alimentar; diminuição da capacidade de geração de hidroeletricidade, com consumo de energia não renovável (CEPAL, 2020; LOPEZ-GUNN, 2014).

Estudos recentes confirmam a centralidade dos recursos hídricos sobre os temas ambientais e de desenvolvimento: segurança hídrica (GARRICK *et al.*, 2020; PEÑA, 2016; UNESCO, 2012); água e segurança alimentar (FAO; WWC, 2015; LOPEZ-GUNN, 2014); governança dos recursos naturais (ALTAMONTE; SANCHEZ, 2016; FAO, 2011); desenvolvimento sustentável (CEPAL, 2015; 2016; FERRO, 2017); discussões do nexos WEF (BELLFIELD, 2015; EMBID; MARTIN, 2017; FAO, 2014; SIMPSON; JEWITT, 2019).

O nexos WEF na ALC pode ser descrito em interconexões prioritárias: água-energia; energia-água; água-alimentação; água-energia-alimentação, enfatizando principais características e desafios/riscos. Análises da CEPAL preconizam fortalecimento institucional e garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais, entendendo-se que falhas de governança e instabilidade social são preocupações mais prementes e profundas do que a própria (in)disponibilidade dos recursos naturais,

6. Segundo a International Energy Agency, a ALC apresenta os seguintes indicadores para geração de eletricidade por fonte (em GWh): carvão, 67423.0; óleo, 107142.0; gás natural, 249748.0; biocombustíveis, 71440.0; nuclear, 21952.0; hídrica, 708302.0; geotérmica, 3895.0; eólica, 55809.0; outras fontes, 447.0.

7. Essa dependência é de cerca de 65% na América Central e México; a água é muito utilizada nas regiões semidesérticas e desérticas de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Peru.

catástrofes naturais e questões econômicas relativas aos preços (EMBED; MARTIN, 2017).

Água–Energia: a hidroeletricidade é central para a ALC por ser a principal fonte de energia, apresentando maior possibilidade de crescimento⁶ (IEA, 2017). Dependência excessiva dessa fonte, tendo em vista efeitos das MCs sobre o ciclo hidrológico, pode ameaçar a segurança hídrica, energética e alimentar em alguns países. Exploração de hidrocarbonetos e mineração, cujas técnicas demandam quantidades significativas de água e energia, podem gerar impactos diretos. Essa interconexão é relevante para toda a região, embora não atinja igualmente a todos os países. Na ALC, à exceção das regiões áridas e semiáridas, o uso da água para a produção de energia é menor do que para a agricultura. Avalia-se que a irrigação gera conflitos em função dos deslocamentos populacionais e consequências associadas à qualidade da água. Salienta-se que a geração de hidroenergia não compromete a quantidade de água disponível, podendo contribuir para regular a vazão (EMBED; MARTIN, 2017).

Energia–Água: nessa relação, maior consumo energético está na captação, transporte e uso das águas subterrâneas, sobretudo para irrigação. Esse dispêndio aumenta com os subsídios para a extração de água dos aquíferos, ineficiência dos sistemas de irrigação e do equipamento de bombeamento. A crescente dependência das águas subterrâneas⁷ impacta diretamente a disponibilidade do recurso, afetando seus diversos usos, notadamente a produção de alimentos, além dos custos energéticos para sua captação e tratamento (EMBED; MARTIN, 2017).

Água–Alimentação: Interconexão central para a sobrevivência humana, é fundamental para toda a ALC. A agricultura é atividade de uso consuntivo que mais demanda recursos hídricos, incluindo o consumo para produção de *commodities*, atividade muitas vezes associada ao desmatamento, perda de biodiversidade e deslocamento de população local, com consequências para a agricultura familiar ou de subsistência. Verifica-se aumento dos riscos de contaminação de solos e rios, erosão de terras e sedimentação do leito dos rios, com reflexos na quantidade e qualidade das águas (EMBED; MARTIN, 2017).

Água–Energia–Alimentação: Essa relação integra produção de biocombustíveis e modernização dos sistemas de irrigação. A produção de biocombustíveis consome água e energia e afeta diretamente a produção e os preços dos alimentos. Os biocombustíveis são relevantes para Argentina, Brasil e Paraguai e, em menor escala, para Peru, Colômbia e países da América Central. Essa interconexão sobre os sistemas de irrigação pode ser observada pela relação entre a energia gasta na captação e o desperdício no transporte da água para as atividades agropecuárias, assim como no nível de aproveitamento da água nessas atividades. Dada a relevância da agricultura, é urgente o aumento da eficiência dos usos da água. Tendo em vista as particularidades do nexos WEF destacadas, esse ponto é um dos principais gargalos para a promoção da segurança hídrica, energética e alimentar na ALC (EMBED; MARTIN, 2017).

A discussão desenvolvida no âmbito da CEPAL é insuficiente para se entender os desafios do nexos WEF na ALC. A diversidade de biomas, ecossistemas e as particularidades geográficas e político-sociais não per-

mitem algumas generalizações. A Organização reconhece essas particularidades e destaca que os desafios da ALC seriam mais bem compreendidos em sub-regiões – Cone Sul; Região Andina; Região Amazônica, Mesoamérica e Caribe – e nacionalmente (EMBED; MARTIN, 2017).

O Brasil e os desafios do nexos WEF

O Brasil tem avançado na superação de políticas tradicionais para o tratamento das interconexões entre alimento, água e energia. O Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos, órgão da Política Nacional de Recursos Hídricos, PNRH⁸, tem possibilitado sua descentralização através dos comitês de bacia hidrográfica (SOUZA, 2003), apesar de lacunas e dificuldades na sua implantação (MERCURE *et al.*, 2019). A PNRH considera a água um bem de domínio público, cuja prioridade é o consumo humano e a dessedentação dos animais, e prevê a observância dos seus múltiplos usos. O Plano Nacional de Recursos Hídricos, PNRH, é um instrumento de gestão capaz de contemplar o nexos WEF, pois deve prever condições de disponibilidade hídrica para a produção de alimentos, geração de energia e outros usos (EMBED; MARTIN, 2017). Ele permite articular os demais recursos de gestão que integram os mecanismos operativos da política; deve estar em sintonia com o enquadramento das águas em classes de uso, contemplar o instrumento de outorga do uso da água, articulado à cobrança por tal uso, e prever a produção de informações para manter o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, SNIRH (PUGA, 2018; SOUZA, 2003), além de outras funções.

O PNRH 2006-2020 indica caminhos para sua compatibilização com o planejamento de setores estratégicos: geração de energia, saneamento, navegação etc. Para atender ao nexos WEF, o planejamento dos recursos hídricos deve contemplar os setores de energia e alimentos (EMBED; MARTIN, 2017). Contudo, não é suficiente, sendo necessário envolver os planejamentos energético e de segurança alimentar (MERCURE *et al.*, 2019). Para discutir os desafios relativos à observância do nexos WEF nas ações de governança ambiental identificaram-se as perspectivas e desafios do Brasil a partir do Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas, PNA, que aponta vulnerabilidades e indica diretrizes para a gestão do risco e incremento da resiliência em vários setores.

Em linhas gerais, o PNA prevê, como impactos das MCs para o Brasil: extinção de habitat e de espécies, substituição de florestas tropicais por savanas e vegetação semiárida por árida; aumento de regiões em situação de estresse hídrico, dentre outros (ARAÚJO, OMETTO & SOARES, 2019; MMA, 2016a). Ao delimitar seus princípios, o Plano⁹ adota governança vertical quanto às medidas de adaptação – federação, estados e municípios; e governança horizontal na formulação de respostas, que deverão contemplar a visão integrada das vulnerabilidades e garantir “interações e sinergias, respeitando as suas particularidades e dimensões institucional e social” (MMA, 2016a, p. 19). Contudo, a abordagem do PNA é setorial, reduzindo condições de aplicação do nexos WEF como modelo de tomada de decisão, dependendo das políticas estabelecidas, das possibilidades de sinergia entre suas estruturas de governança, principalmente aquelas em

8. A PNRH foi instituída pela Lei Nº 9.433, de 08/01/1997.

9. O PNA foi instituído pela Portaria Nº 150, de 10/05/2016. Aborda: Agricultura, Recursos Hídricos, Segurança Alimentar e Nutricional, Biodiversidade, Cidades, Gestão de Risco de Desastres, Indústria e Mineração, Infraestrutura, Povos e Populações Vulneráveis, Saúde e Zonas Costeiras. O PNA existente é o de 2016, que possui um relatório de monitoramento, datado de 2017.

menor escala, nas quais a participação dos diversos atores sociais é mais visível. No Relatório de Monitoramento (MMA, 2017, p. 11), há registros de esforços para inserir diretrizes voltadas à adaptação às MCs nos planos nacionais de segurança hídrica e de segurança alimentar e nutricional.

Tendo isso em vista, apresenta-se síntese das diretrizes do PNA para agricultura, segurança alimentar e nutricional, SAN, recursos hídricos e infraestrutura de energia. Ela foi organizada a partir dos critérios de relevância, principais vulnerabilidades, demandas quanto à gestão do setor face às MCs e as diretrizes para as medidas de adaptação. Para cada um desses critérios observaram-se os setores indicados acima. A síntese foi elaborada a partir do PNA, Volumes 1 e 2 (MMA, 2016a; 2016b). Além dessa síntese, serão discutidos aspectos do planejamento para cada elemento do nexos WEF e pontuados aspectos conjunturais da temática.

Relevância: Em 2016, a agricultura brasileira era responsável por 23% do PIB e 35% dos empregos, com forte contribuição para a balança comercial, sendo o Brasil ator relevante na produção e exportação mundial de alimentos. A importância da SAN está no próprio fato de o país possuir uma política e um sistema específico, o SISAN, Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme Lei Nº 11346/2006. Quanto aos recursos hídricos, o país possui 12% da água doce do planeta. E quanto à energia, a infraestrutura relacionada envolve a geração/produção, distribuição/transporte e consumo, cuja dinâmica se reflete em todos os setores econômicos e de apoio à vida. Com sua matriz energética fortemente ancorada na hidroeletricidade, o sistema de transmissão interconecta as diversas bacias hidrográficas, além da capacidade de geração adicional, integrada ao sistema quando há demanda provocada por escassez de água nos reservatórios.

Principais vulnerabilidades: O PNA identifica vulnerabilidades relacionadas ao efeito das MCs na agricultura, envolvendo variações de temperatura, radiação solar, chuva, umidade do ar e disponibilidade de água no solo com consequências diretas sobre a SAN e sobre os ecossistemas. Admitem-se impactos das condições meteorológicas nos insetos, polinizadores e predadores. Preveem-se alterações na distribuição das chuvas, com maior concentração de precipitações em um curto período, com reflexos na agricultura, uma vez que cerca de 20% da área cultivada é irrigada. Esses fatores resultam em perdas econômicas, redução da oferta de empregos e de alimentos e consequências para a SAN¹⁰ (IBGE, 2014).

No que respeita à SAN, as MCs afetam diretamente a produção de alimentos, com consequências para as populações pobres e para alguns grupos sociais específicos como extrativistas, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e agricultores ligados à agricultura familiar. As MCs reduzem a disponibilidade hídrica e acarretam eventos extremos como secas e inundações, com efeitos adversos na produção e produtividade agrícola que, repercussão na renda dos pequenos agricultores. O PNA (MMA, 2016a) estima, para 2030, redução de até 10,6 milhões de hectares de terras destinadas à agricultura, de áreas de florestas e matas nos estabelecimentos agrícolas, com aumento das áreas de pastagens; diminuição das áreas de baixo risco climático para plantio de lavouras, redistribuição regional de algumas culturas que migrariam em busca de

10. Os dados sobre SAN, no IBGE/PNAD, são de 2013. Neles se observa que 76,7% da população urbana brasileira e 59,9% da população rural gozavam de segurança alimentar. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar. Brasília, 2014.

condições climáticas mais adequadas, repercutindo no aumento das áreas destinadas à pecuária nas regiões rurais do Nordeste.

O PNA 2016 prevê aumento da criticidade hídrica para bacias hidrográficas da região Nordeste, com rápido declínio nos fluxos por volta do ano de 2100, principalmente para as bacias da parte ocidental do Nordeste e do Atlântico Ocidental. Identifica tendência a declínio na oferta de água superficial para quase todas as regiões do Brasil, com possível impacto para a geração de energia, prevendo aumento na precipitação para a região Sul. A criticidade hídrica repercutirá nas águas subterrâneas: no Nordeste, redução na recarga dos aquíferos da ordem de 70% até 2050; no Sistema Aquífero Guarani, cerca de $\frac{2}{3}$ dos cenários climáticos projetam variações dos níveis freáticos abaixo dos medidos no monitoramento realizado entre 2004 e 2011. Além dos impactos esperados no regime hidrológico, projetam-se mudanças na demanda dos diversos setores usuários de águas com forte impacto no abastecimento humano; pressão da demanda reprimida para a universalização do serviço de abastecimento; conflitos entre usuários (MMA, 2016).

A infraestrutura para a geração de energia não pode ser analisada isoladamente em relação às bacias hidrográficas e aos recursos de água disponíveis. Desse modo, os impactos das MCs nos recursos hídricos, segundo o PNA 2016, terão efeito sobre as condições de geração de hidroeletricidade. Considerando que a elevação das temperaturas aumentará a demanda por energia, esforços serão requeridos para a inserção de novas tecnologias e substituição das fontes de geração de energia, como a eólica e a solar, dado que o aumento da biomassa para a produção de energia tem impactos diretos sobre a SAN, as condições hídricas e disponibilidade do solo.

Gestão do setor face às MCs – Considerando o nexos WEF, os mecanismos de gestão do setor deveriam seguir uma estrutura de governança sistêmica e coordenada, superando a setorialização e a fragmentação tanto das políticas quanto dos instrumentos de gestão disponíveis. Contudo, as recomendações constantes do documento no qual se baseia esta síntese foram elaboradas por setor. O importante é verificar se há observância do nexos.

No que respeita à agricultura, as recomendações do PNA são, em geral, fortalecimento de políticas públicas que ofereçam ao setor produtivo instrumentos que permitam ajustes de seus sistemas de produção, implicando revisão do Plano Setorial de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono, das políticas públicas e dos instrumentos já existentes. Além disso, o PNA recomenda implantação efetiva das políticas existentes para o setor e revisão da legislação para construção de pequenas e médias barragens e aprimoramento dos procedimentos para a outorga do direito de uso da água. Recomenda, ainda, a construção de sistemas de captura e armazenamento de água para consumo humano e produção agrícola, principalmente no semiárido; introdução de variedades agrícolas de curto ciclo; criação de bancos comunitários de sementes; adaptação das práticas agrícolas para a conservação da umidade do solo; conservação e recuperação da agrobiodiversidade; fortalecimento das políticas de inclusão produtiva rural e da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas.

No PNA, essas medidas estão relacionadas às de SAN, que recomendam implantar os instrumentos de gestão dos recursos hídricos. Assim, o Plano de Recursos Hídricos deve apontar os impactos das MCs sobre a disponibilidade hídrica e as demandas futuras, indicando diretrizes para a situação. Já o enquadramento dos corpos de água em classes de uso deve articular os planos municipais de saneamento, ampliar formas de financiamento, ampliar e padronizar o monitoramento da qualidade da água; recomenda adaptar o SNIRH, dotando-o de capacidade para fornecer dados atualizados e acessíveis aos interessados. Essas medidas estariam vinculadas à produção de energia hidroelétrica, que já possui um sistema integrado, o Operador Nacional do Sistema, ONS.

Essas recomendações expressam uma idealização do que deve ser. Sua efetivação é um desafio, principalmente quando se considera que as políticas são setoriais e os planos elaborados para a segurança hídrica e alimentar e o Plano Nacional de Energia são setoriais, elaborados por diferentes setores da burocracia, embora verifiquem-se esforços na articulação desses planos com áreas de interseção.

Diretrizes para a adaptação – O PNA (MMA 2016a; 2016b) expressa que, do ponto de vista do planejamento, o nexos WEF possivelmente orientou a elaboração de tais diretrizes. Pode-se identificar que os recursos hídricos são a mola-mestra do processo, como recurso fundamental para a agricultura. As principais recomendações para esse setor articulam a produção e conservação de água para o atendimento dos diversos usos, proteção de vegetação nativa e recomposição de áreas de proteção permanente; o uso da terra, zoneamento de risco e identificação de vulnerabilidades; além de busca por recursos financeiros, desenvolvimento e transferência de tecnologias, incentivo à pesquisa em temáticas relevantes; combate à desertificação; manejo de pragas e doenças; recursos genéticos e melhoramento; adaptação de sistemas de produção para sua sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Em vista das diretrizes para a agricultura, muitos aspectos da SAN já estariam contemplados, mas ainda seriam relevantes: promoção de sistemas integrados de lavoura, pecuária e floresta; ampliação da capacidade de armazenamento da produção, associada a maior atuação do poder público como agente regulador de estoques públicos; melhoria do planejamento agrícola, com ampliação de estratégias para a sustentabilidade na produção de alimentos.

Intensificam-se recomendações voltadas para os recursos de água doce, relativas à proteção de quantidade e qualidade e à criação de mecanismos para solução de conflitos; estabelecimento de regras claras de utilização dos recursos hídricos, sanções compatíveis e melhoria da infraestrutura física, tecnológica e institucional para lidar com novos problemas no contexto das MCs. A necessidade de aliar a gestão das águas aos demais setores é mais clara nas orientações para o aumento da coerência e da consistência entre as políticas de águas e os setores relacionados, para garantir que os recursos hídricos sejam considerados na elaboração de planos e políticas públicas desses setores, além de aumentar a efetividade da governança das águas através das bacias hidrográficas.

Quanto à energia, a principal diretriz é o maior envolvimento do setor elétrico aos desafios da adaptação, tendo em vista ajustar as políticas do setor ao contexto das MCs. Isso implica aprofundar estudos dos impactos das MCs no setor, dos riscos à infraestrutura face a esses mesmos impactos e avaliar interseções das medidas adaptativas entre água, energia, uso da terra e biodiversidade.

Efeitos para a região Nordeste, lacunas e consequências para o nexos WEF

A aplicação do nexos WEF para análise de políticas públicas é recente e relativamente limitada, principalmente porque, em geral, no caso do Brasil tais políticas ainda se ancoram em uma abordagem setorial, estabelecida pela própria estrutura institucional do país, ainda que em algumas políticas estejam previstos mecanismos de coordenação e gestão integrada. Recentes estudos destacam avanços nas abordagens do nexos WEF, porém enfatizam a dificuldade do governo brasileiro em adotar políticas públicas que contemplem de forma abrangente o nexos no contexto das MCs, seja por questões de falta de coerência entre as estruturas político-normativas dos setores (CARVALHO; SPARATU, 2018), pela diversidade de instâncias e atores envolvidos (PAIM *et al.*, 2020), pela falta de capacidade da gestão pública em traduzir o quadro conceitual do nexos em políticas públicas adequadas (MILHORANCE; BURSZTYN, 2019), sobretudo no âmbito da gestão local (ARAÚJO *et al.*, 2019). Em comum, todas essas perspectivas apontam para os entraves oriundos da governança pública setorial.

A Agência Nacional de Águas, ANA, tem envidado esforços no estudo da região do semiárido, que abrange grande parte do interior da região nordeste do Brasil, incluindo o norte de Minas Gerais (ANA, 2006). Esses esforços visam municiar gestores públicos de informações para atuação na região. Historicamente, o semiárido é a região que concentra os maiores problemas de escassez de água para abastecimento urbano e produção agropecuária (ANA, 2006; 2009; 2013; 2017). Em suas conclusões, o Atlas Nordeste (2006) avaliava que a situação hídrica de 70% dos municípios do semiárido era crítica, por falta de manancial suficiente para o abastecimento, pela qualidade da água ou pela precariedade do sistema de abastecimento.

Estudos recentes apontam que a região do semiárido nordestino é muito sensível às MCs, com maior propensão à ocorrência de eventos extremos, como ondas de calor e secas severas. Previsões para a região ressaltam forte probabilidade de diminuição de recursos hídricos superficiais e subterrâneos, com perda da biodiversidade da caatinga e avanço da desertificação (ARAÚJO, OMETTO & SOARES, 2019; MILHORANCE; SABOURIN; CHECHI, 2018; MMA; MI; WWF, 2017). O panorama geral para o semiárido, portanto, é de piora dos indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento. As condições socioeconômicas do sertão nordestino são consideradas entraves maiores do que o estresse hídrico. Nesse contexto, amplas medidas para garantir segurança hídrica, saneamento básico e educação são avaliadas como igualmente importantes na promoção do desenvolvimento (MMA, MI; WWF, 2017).

11. A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba foi criada pelo governo federal, com outro nome, em 1948. Desde então, a Companhia tornou-se o principal órgão executor das atividades relativas aos recursos hídricos dessa bacia, executando diversos projetos e convênios em parcerias com estados e municípios. <https://www.codevasf.gov.br/>.

12. Informações sobre o PISF e outros projetos de segurança hídrica do Ministério do Desenvolvimento Regional: <https://www.mdr.gov.br/seguranca-hidrica>

13. Informações sobre os relatórios do PISF realizados pelo Tribunal de Contas da União: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/PISF/%2520/%2520?-ts=1594054831299&pb=acordao-completo>

A bacia do São Francisco é a mais relevante de todo o semiárido, atravessando seis estados e banhando mais de 500 municípios da região, desde suas nascentes, em Minas Gerais até sua foz, em Alagoas (ANA, 2015). Junto com as atividades voltadas para a produção do Atlas Nordeste, a ANA também coordenou esforços para o desenvolvimento do Plano de Gerenciamento da Bacia do Rio São Francisco, que envolveu a atuação de vários órgãos e níveis de governo, sobretudo a CODEVASF¹¹, e contou com o apoio de organismos internacionais: o Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF); o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), e a Organização dos Estados Americanos (OEA) (ANA, 2004).

O plano aprovado para o rio São Francisco contemplava atividades a serem realizadas entre 2004 e 2013 e visava fortalecer a capacidade de abastecimento urbano, o saneamento ambiental, a irrigação de culturas e a atividade pecuária. Desde os anos 1960 que a bacia recebe investimentos para a produção de energia hidrelétrica, contando com dezenas de usinas de variados portes, destacando-se Três Marias, Sobradinho, o complexo Paulo Afonso e Xingó (ANA, 2015). A bacia também recebeu importantes aportes ao longo das décadas para apoiar atividades agropecuárias, inclusive para a implantação de áreas públicas de irrigação por pivôs, com o intuito de criar polos de desenvolvimento (ANA, 2015). Nesse sentido, o foco do projeto era a melhoria daqueles usos da água que receberam pouca atenção ao longo do tempo, porém projetava-se que 77% da água retirada da bacia no período de vigência do projeto seriam para irrigação (ANA, 2004).

Além desses esforços, ressalta-se o Projeto de Integração do rio São Francisco (PISF). Esse rio, além de fornecer a água necessária à produção agropecuária do semiárido e ser a base da produção de energia hidroe-létrica de todo o Nordeste, passaria a ter trechos transpostos, de modo a suprir a demanda por água da região abrangida também pela bacia do Atlântico Nordeste Oriental, caracterizada pela escassez de chuvas, longos períodos de estiagem, presença de rios intermitentes e por um imenso contingente populacional (ANA, 2015).

O PISF foi concebido a partir do nexos WEF. As fontes de águas integradas à bacia Nordeste Oriental advêm dos reservatórios formados pelas barragens das usinas hidrelétricas. Além disso, o volume de água e as distâncias a serem percorridas são tão relevantes que subestações de energias foram concebidas ao longo do trajeto para permitir o bombeamento da água. Ademais, ainda que a prioridade do projeto seja garantir o abastecimento urbano, espera-se expandir a área irrigada na região¹².

A transposição do rio São Francisco, cujas obras permanecem, não tem ocorrido sem controvérsias e críticas sobre a relação custo-benefício do projeto. Dentre as considerações estão que os altos custos financeiros e ambientais da obra, não totalmente estimados pelo governo (CASTRO, 2011b), assim como o volume de água transposto e seu respectivo custo não seriam suficientes para a expansão qualificada da área irrigada (CASTRO, 2011a). Relatórios do Tribunal de Contas da União¹³ dão conta da evolução das obras ao longo dos anos e apontam casos de irregularidades, problemas de concepção de projeto, episódios de corrupção e pouca atividade de órgãos estaduais e municipais, responsáveis por contrapartidas do PISF, sobretudo quanto a obras de saneamento básico.

Relatórios de conjuntura produzidos pela ANA (2009-2019) listam ações, projetos e programas, sobretudo a construção de açudes e adutoras de longa extensão, a fim de estabelecer a segurança hídrica no semiárido ao longo das últimas duas décadas. Eles são os principais documentos oficiais sobre os recursos hídricos brasileiros e abrangem: aspectos físicos do ciclo hidrológico; questões socioeconômicas dos usos consuntivos e não consuntivos da água; relação entre demandas e disponibilidade hídrica; organização legal e institucional da gestão dos recursos hídricos; e outorga do direito de uso da água. Esses relatórios, sobretudo os publicados em 2009, 2013 e 2017, que são relatórios base, permitem perceber o amadurecimento das discussões do nexos WEF e das mudanças do clima no Brasil. Neles as relações água-energia e água-alimentação e eventos extremos são abordados, com variado nível de informações.

No relatório de 2009, o nexos água-energia aparece apenas pela relevância da hidroenergia para a matriz energética do país. O documento mais recente relaciona o uso da água aos diversos setores da produção industrial. Ademais, as barragens das usinas hidrelétricas são entendidas e catalogadas como reservatórios de recursos hídricos. Para o nexos água-alimentação sempre houve mais informações. Se no relatório de 2009, a maior parte das informações era sobre o volume captado para a irrigação em geral, o relatório de 2017 contempla diferentes tipos de irrigação, diferentes níveis de captação e de retorno da água por tipo de cultura ou produção animal. Percebe-se, portanto, refinamento crescente na capacidade de coleta e sistematização das informações sobre os recursos hídricos no país, condição essencial para que as políticas públicas possam contemplar os desafios do nexos WEF. Por outro lado, esses documentos são silentes para o custo energético do bombeamento de água para os seus diversos usos, como também para o nível de contaminação das águas em função do uso de substâncias químicas na produção agropecuária.

Com relação aos eventos extremos no Brasil, sobretudo inundações e secas intensas, percebe-se a evolução das informações contidas nesses relatórios. Enquanto a publicação de 2009 é breve em suas considerações, a publicação de 2017 dedicou uma seção inteira para a temática. O documento apresenta dados quantitativos e o impacto dos eventos extremos para as atividades econômicas, bem como para o abastecimento dos grandes centros urbanos. Essa seção também mostra a evolução das discussões sobre segurança hídrica, base do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), de 2019. Ressalta-se a relevância do Nordeste, sobretudo a região do semiárido, como mais vulnerável à escassez hídrica em todos os relatórios de conjuntura.

A partir desses documentos, identifica-se o importante papel desempenhado pela ANA para a compreensão do nexos WEF centralizado nos recursos hídricos, em um contexto de aumento de eventos críticos, seja pelas consequências das mudanças do clima ou pelo aumento da demanda por água. Além disso, no PNSH verificam-se esforços para maior conhecimento e produção de informações sobre a escassez de água, com impacto na segurança hídrica, na geração de energia e na produção de alimentos (ANA, 2019), e nele são consideradas as dimensões humana, econômica e ecossistêmica da segurança hídrica, além da capacidade de

resposta a situações de maior escassez. Contudo, e apesar dos diversos esforços da ANA, o PNSH ainda trata superficialmente as MCs, e muito pontualmente o nexo água-energia.

De toda maneira, o planejamento é condição fundamental para o sucesso das políticas para a governança a partir do nexo WEF. Para tal, os Estados são instados a produzir informações detalhadas sobre as diferentes relações do nexo em âmbito local, de modo a elevar a capacidade de projeção de cenários adequados de médio e longo prazos; a estabelecer vínculos intersetoriais entre as áreas responsáveis pela gestão, tendo em vista a promoção da coordenação política e a otimização dos recursos investidos e aumentar o nível de participação social dos grupos interessados no planejamento e na implementação das ações, com o objetivo de estabelecer políticas mais adequadas e justas (EMBED; MARTIN, 2017).

Conclusão

Considerando a Figura 1, tendo em mente a síntese do PNA para cada setor envolvido, e sendo os recursos de água doce o eixo central e as mudanças climáticas o quadro de referência geral, conclui-se:

1. Quanto aos campos de ação:

a) Todos os setores tratam da sua relevância para o desenvolvimento, considerando as necessidades da população; os recursos de água doce, embora abundantes, devem estar ao alcance da população; a agricultura é fundamental para a geração de emprego e renda e a política de segurança alimentar e nutricional volta-se para o atendimento dos economicamente mais vulneráveis da população brasileira.

b) As medidas previstas no PNA, no que diz respeito à gestão dos setores face aos impactos das MCs, sugerem a necessidade de remodelar sistemas de gestão, repensar políticas, melhorar o uso dos recursos naturais, prevenir e evitar sua degradação.

c) Todos os setores discutem e indicam alternativas para a melhoria dos serviços ecossistêmicos e elas são mais evidentes para os setores de recursos hídricos e agricultura, provavelmente por sua maior vulnerabilidade e dependência de tais serviços.

2. Quanto ao financiamento: o PNA indica fontes de financiamento e informa que os recursos serão provenientes dos diversos órgãos envolvidos com as temáticas setoriais, cujos recursos são oriundos do planejamento público e fundos especialmente constituídos; outros instrumentos fiscais, orçamentários e fundos devem ser buscados. O PNA também aponta para a necessidade de fontes externas de financiamento como o GEF.

3. Quanto à governança: percebe-se que o setor que expressa visão integrada é o de recursos hídricos, ao sugerir um conjunto de medidas e ajustes na PNRH, nos seus instrumentos de gestão, além de propor maior integração entre as estruturas de gestão consideradas em suas interconexões. O setor de agricultura apresenta algumas propostas dentro de uma visão um pouco mais integrada. A perspectiva da segurança alimentar e nutricional, embora toque em aspectos da agricultura e dos recursos de água, não sugere alternativas para maior integração. O setor de energia, recomenda a observância de maior consenso entre suas estruturas buro-

cráticas e sugere ponderar as interconexões entre energia, uso da terra e biodiversidade. Considera-se, neste caso, que a alusão ao uso da terra se relacione ao setor agrícola, mas, não necessariamente à produção de alimentos, dado que a produção de biomassa é fundamental para a manutenção de matriz energética limpa.

4. *Quanto à inovação*, o principal desafio seria a inovação institucional e o PNA não parece apontar nessa direção.

Analisando a estrutura central proposta pela perspectiva do nexo WEF, e a partir da sistematização das políticas previstas no PNA, entende-se que, muito embora a PNRH possa ser adaptada, em razão de ter sua concepção fundamentada em uma visão integrada, as políticas ambientais brasileiras foram formuladas setorialmente e suas estruturas de gestão se desenvolveram nessa perspectiva. Ademais, muito embora este artigo não tenha analisado o aparato organizacional criado para a gestão ambiental no Brasil, pode-se afirmar que ele é gigantesco e extremamente complexo. Além disso, ele se estrutura a partir de uma visão setorial. Desse modo, pode-se inferir muitos limites e dificuldades para se tratar a questão ambiental a partir dos nexos WEF. Sem alterações mais substantivas na concepção das políticas ambientais, considera-se que adotar a perspectiva do nexos geraria enormes problemas de coordenação entre os três setores, numa visão macro, e entre as estruturas burocráticas de cada um deles em seus diversos níveis – federal, estadual e municipal.

Pode-se admitir que, em alguns casos, tais mecanismos existem – seriam basicamente os conselhos previstos em algumas políticas, cuja composição permitiria incluir diversos setores, o que poderia promover maior integração. Ainda assim, faltam estudos mais robustos sobre o seu funcionamento, principalmente para se identificar problemas de coordenação, conflitos entre burocracias e entre interesses diversos, além de uma avaliação quanto ao acesso de stakeholders e possíveis desequilíbrios de poder entre os diversos setores que os constituem.

Desse modo, embora a CEPAL possa ver no Brasil um bom exemplo para se alcançar a governança ambiental a partir do nexos WEF, tal possibilidade ainda demanda grandes esforços no sentido de produzir mudanças mais substantivas na concepção da política ambiental e promover ampla reforma dos diversos mecanismos operativos existentes e que deveriam se adequar a essa nova concepção.

Referências

- ALTAMONTE, Hugo; SÁNCHEZ, Ricardo. **Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe** (LC/G.2679-P). Nações Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2016.
- ANA. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2009 – Relatório Pleno**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos>. Acesso em: 02 jun. 2020.
- ANA. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2013 – Relatório Pleno**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos>. Acesso em: 02 jun. 2020.
- ANA. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2017 – Relatório Pleno**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos>. Acesso em: 02 jun. 2020.

ANA. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: regiões hidrográficas brasileiras – Edição Especial**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos>. Acesso em: 02 jun. 2020.

ANA. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). **Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio São Francisco**. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.saofrancisco.cbh.gov.br/_docs/planos/PlanoDecenaldeRecursosHidricos.pdf Acesso em: 02 jun. 2020.

ANA. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. (Brasil). **Atlas Nordeste: abastecimento urbano de água – alternativas de oferta de água para as sedes municipais do Nordeste do Brasil e do norte de Minas Gerais**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2006/AtlasNordesteENorteMinasLivro.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2020.

ANA. Agência Nacional de Águas. **Plano Nacional de Segurança Hídrica**. Brasília. 2019. Disponível em: <http://arquivos.ana.gov.br/pnsh/pnsh.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2020.

ARAÚJO, Moacyr; OMETTO, Jean; SOARES, Ana Paula. **Impactos das mudanças climáticas no Brasil e caminhos para a sustentabilidade**. São José dos Campos, SP: Rede Clima, 2019. Disponível em: <http://redeclima.ccst.inpe.br/papers/>. Acesso em: 01 jun. 2020

ARAÚJO, Moacyr; OMETTO, Jean; RODRIGUES-FILHO, Saulo; BURSZTYN, Marcel; LINDOSO, Diego; LITRE, Gabriela; GAIVIZZO, Larisa; FERREIRA, Julia; REIS, Rafael; ASSAD, Eduardo. The socio-ecological Nexus approach used by the Brazilian Research Network on Global Climate Change. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 39, p. 62-70, 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877343518301337?via%3Dihub>. Acesso em: 29 mai. 2020

BELLFIELD, H. **Water, Energy and Food Security Nexus in Latin America and the Caribbean: Trade-offs, Strategic Priorities and Entry Points**. Global Canopy Programme, 2015. Disponível em: <https://iwa-network.org/wp-content/uploads/2017/03/The-Water-Energy-Food-Nexus-in-LAC-April-2015-lower-res.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2020.

BENJAMIN, Antônio Herman, IRIGARAY, Carlos Teodoro. J. H., LECEY, Eládio, CAPPELLI, Sílvia. **PNMA: 30 anos de política nacional de meio ambiente**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2011.

CARVALHO, Priscila; SPATARU, Catalina. Advancing the Implementation of SDGs in Brazil by Integrating Water-Energy Nexus and Legal Principles for Better. **Sustainability in Environment**, v. 3, n. 3, 2018. Disponível em: <http://www.scholink.org/ojs/index.php/se/article/view/1572/1718>. Acesso em: 04 mai. 2020

CASTRO, César Nunes de. **Impactos do projeto de transposição do rio São Francisco na agricultura irrigada do nordeste setentrional**. Rio de Janeiro/RJ, 2011a. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1573a.pdf. Acesso em: 19 abr. 2020.

CASTRO, César Nunes de. **Transposição do Rio São Francisco: análise de oportunidade do projeto**. Rio de Janeiro/RJ: IPEA, 2011b. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1577.pdf. Acesso em: 19 abr. 2020.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Pactos para a igualdade: Rumo a um futuro sustentável** (LC/G.2587). Santiago, 2014.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe** (LC/G.2646). Santiago, 2015.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável** (LC/G.2660/Rev.1). Santiago, 2016.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Panorama Social de América Latina, 2019** (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, 2019. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf. Acesso em: 03 jul. 2020.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2019** (LC/PUB.2020/2-P), Santiago, 2020. Disponível em <https://www.cepal.org/es/publicaciones/ae>. Acesso em: 03 jul. 2020.

CODEVASF. **Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba**. <https://www.codevasf.gov.br/>. Acesso em 26 mai. 2020.

EMBED, Antonio; MARTIN, Líber. **El Nexo entre el agua, la energía y la alimentación en América Latina y el Caribe Planificación, marco normativo e identificación de interconexiones prioritarias**. CEPAL: Santiago, 2017.

FAO. **The State Of Food And Agriculture**. Roma, 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/003/w1358e/w1358e00.htm>. Acesso em: 13 set 2017.

FAO. **The state of the world's land and water resources for food and agriculture (SOLAW) – Managing systems at risk**. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, and Earthscan, London, 2011.

FAO. **The Water-Energy-Food Nexus: a new approach in support of food security and sustainable agriculture**. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Rome, 2014.

FAO; WWC. **Towards a Water and Food Security Future: Critical Perspectives for Policy-makers**. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Rome, and World Water Council (WWC), Marseille, 2015.

FERRO, Gustavo. **América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible en agua y saneamiento: Reformas recientes de las políticas sectoriales**. Santiago: CEPAL, 2017.

Garrick, D. Iseman, T. Gilson, G. Brozovic, N., O'Donnell, E., Mathews, N. Miralles-Wilhelm, F., Wight C., Young, W. Scalable solutions to freshwater scarcity: Advancing theories of change to incentivise sustainable water use. **Water Security**, v. 9, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.wasec.2019.100055>. Acesso em: 04 mai. 2020

GONÇALVES, Alcindo Fernandes. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

HOFF, Holger. **Understanding the Nexus. Background Paper for the Bonn 2011 Conference: The Water, Energy and Food Security Nexus**. Stockholm: Stockholm Environment Institute, 2011. Disponível em: www.sei.org/publications/understanding-the-nexus. Acesso em: 30 mar. 2020.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio. Segurança Alimentar**. Brasília: IBGE, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91984.pdf>. Acesso em 25 mai. 2020.

IEA, INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **World Energy Outlook 2017**. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2017>. Acesso em 03 jul. 2020.

IRUJO, Antônio Embid. **Propuestas para un mejor manejo de las interrelaciones entre el agua, la energía y la alimentación en America Latina e el Caribe**. Presentacion Taller Nacional: “El Nexa entre el agua, la energía y la alimentación en la Cuenca del Río Reventazón”. San Jose, Costa Rica, 7 de Junio de 2017. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/1.1_presentacion_del_sr_antonio_embid.pdf. Acesso em: 18 mai. 2020

IISD, INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IISD). Sustainable Development Hub. **Bonn 2011 Conference: The Water Energy and Food Security Nexus – Solutions for the Green Economy**. Disponível em: sdg.iisd.org/events/bonn-2011-conference. Acesso em: 03 jul. 2020.

JOURAVLEVE, Andrei S. **Introducción a la temática Nexa agua, energía y alimentación**. Apresentação durante Reunião de Expertos “Gobernanza del Nexa Agua, Energía y Alimentación: Desafíos de la Agenda 2030 en Agua y Saneamiento”. Antigua, Guatemala. Setembro de 2016.

LOPEZ-GUNN, Elena *et al.* Socio-economic megatrends for water and food security in Latin America. In: WILLAARTS, Bárbara; GARRIDO, Alberto & LLAMAS, Ramón (Orgs.). **Water for Food Security and Well-Being in Latin America and the Caribbean: Social and Environmental Implications for a Globalized Economy**. Nova Iorque: Ed. Routledge, 2014.

MERCURE, J. F; PAIM, M.A.; BOCQUILLON, P.; LINDNER, S.; SALAS, P.; MARTINELLI, P.; BERCHIN, I. I.; ANDRADE GUERRA, J. B. S. O. de; DERANI, C.; ALBUQUERQUE JUNIOR, C. L. de; RIBEIRO, J. M. P.; KNOBLOCH, F.; POLLITT, H.; EDWARDS, N. R.; HOLDEN, P. B.; FOLEY, A. SCHAPHOFF, S.; FARACO, R. A.; VINUALES, J. E. System complexity and policy integration challenges: The Brazilian Energy-Water-Food Nexus. In **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 105, p. 230-243, January, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2019.01.045>. Acesso em: 05 mai. 2020

MILHORANCE, Carolina; BURSZTYN, Marcel. Climate adaptation and policy conflicts in the Brazilian Amazon: prospects for a Nexus + approach. **Climatic Change**, v. 155, n. 215–236, 2019.

MILHORANCE, Carolina; SABOURIN, Eric e CHECHI, Leticia. **Adaptação às mudanças climáticas e integração de políticas públicas no semiárido pernambucano**. Texto para Discussão Série Working Papers, n. 1, 2018, CDS/UnB e CIRAD. Disponível em: <https://agritrop.cirad.fr/594709/1/WP1%20-%20Adapta%C3%A7%C3%A3o%20C3%A0s%20mu>

dan%C3%A7as%20clim%C3%A1ticas%20e%20integra%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20no%20semi%C3%A1rido%20pernambucano.pdf. Acesso em: 04 mai. 2020.

MMA, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**: volume 1: estratégia geral. Brasília: MMA, 2016a

MMA, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**: volume 2: estratégias setoriais e temáticas. Brasília: MMA, 2016b.

MMA, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**: 1º Relatório de Monitoramento, 2016-2017. Brasília, 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA), MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL (MI) (Brasil) e WWF-Brasil. Índice de vulnerabilidade aos desastres naturais relacionados às secas no contexto da mudança do clima. Brasília, DF: MMA, 2017. Disponível em: https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/estudo_secas_completo_com_isbn.pdf. Acesso em: 05 mai. 2020.

ÖLZ, Samanta; SIMS, Ralph; KIRCHNER, Nicolai. Contributions of renewables to energy security: International Energy Agency. Energy technology perspective: Scenarios and strategies 2050. **International Energy Agency**, OECD/IEA, abril de 2007. Disponível em <https://webstore.iea.org/download/direct/919>. Acesso em: 05 jan. 2019.

PAIM, Maria-Augusta; SALAS, Pablo; LINDNER, Sören; POLLITT, Hector; MERCURE, Jean-Francois; EDWARDS, Neil R. & VIÑUALES, Jorge E. Mainstreaming the Water-Energy-Food Nexus through nationally determined contributions (NDCs): the case of Brazil. In: **Climate Policy**, 20:2, 163-178, 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2019.1696736>

PEÑA, Humberto. **Desafíos de la seguridad hídrica en América Latina y el Caribe**. Nações Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2016. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40074-desafios-la-seguridad-hidrica-america-latina-caribe>. Acesso em: 30 mar. 2020.

PUGA, Bruno Peregrina. **Governança dos recursos hídricos e eventos climáticos extremo.: a crise hídrica de São Paulo**. 2018. Tese (Doutor em Desenvolvimento Econômico). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2018. Disponível em https://observatoriodasaguas.org/wp-content/uploads/sites/5/2018/11/Puga_BrunoPeregrina_D.pdf. Acesso em: 02 jul. 2020.

ROCKSTRÖM, Johan et al. Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. **Ecology and Society**, v. 14, n. 2/art 32. Disponível em: <https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>. Acesso em: 05 jan. 2019.

SIMPSON, Gareth B., JEWITT, Graham P. W. The Development of the Water-Energy-Food Nexus as a Framework for Achieving Resource Security: A Review. **Frontiers in Environmental Science**, v. 7, 2019. Disponível em: doi.org/10.3389/fenvs.2019.00008. Acesso em: 03 jul. 2020.

SNA, SOCIEDADE NACIONAL DE AGRICULTURA. **América Latina mostra força na exportação agropecuária**. 09 jul. 2019. Disponível em: <https://www.sna.agr.br/america-latina-mostra-forca-na-exportacao-agropecuaria/>. Acesso em: 03 jul. 2020.

SOUZA, Matilde de. **Solidariedade e interesses na gestão de recursos hídricos**. 2003. (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, fevereiro de 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/VCSA-6W9HQF/1/tesematilde.pdf>. Acesso em 05 jan. 2019.

SOVACOL, Benjamin K. Defining, measuring, and exploring energy security. In: SOVACOL, B. K. **The Routledge handbook of energy security**. Abingdon: Routledge, 2011. p. 1-42

UNESCO. **Water Security**: Responses to local, regional, and global challenges. International Hydrological Programme (IHP). United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Paris, 2012.

WORLD BANK. **World Urbanization Prospects: 2018 Revision**. Disponível em <https://data.worldbank.org/indicator>. Acesso em: 03 jul. 2020.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Mathias. Sistema Internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio + 20 na governança dos limites planetários. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 3, dez. 2012.

O processo de declínio da Unasul: causas e consequências para o regionalismo sul-americano



Unasul's process of decline: causes and consequences for South American regionalism

El proceso de declive de la Unasur: causas y consecuencias para el regionalismo sudamericano

Diego Antunes¹

1. Mestre e Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8203-2756>.

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n1.p131

Recebido em: 03 de abril de 2020

Aceito em: 02 de agosto de 2020

RESUMO

Celebrada em seus anos iniciais como marco do regionalismo sul-americano, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) é hoje caracterizada por um esvaziamento funcional e abandono pela maior parte dos países do subcontinente. Dada a magnitude da organização e os ambiciosos objetivos a ela atribuídos, o processo de declínio e atual ostracismo da Unasul levanta a questão acerca de qual o significado da queda da organização para a América do Sul. A fim de trabalhar tal problemática, o presente artigo se vale de revisão de documentos primários e secundários a fim de detalhar o processo de declínio da Unasul, abordando suas causas e suas implicações, enquadrando-a enquanto instrumento de organização da América do Sul em um polo de poder perante o sistema internacional multipolar do século XXI. Conclui-se que a América do Sul não pode se abster de um instrumento institucionalizado de cooperação e organização regional, mas que novas empreitadas regionalistas devem evitar erros cometidos na construção da Unasul. Em especial, é necessário repensar o caráter intergovernamental do regionalismo sul-americano e a consequente ausência de autonomia por parte das organizações criadas.

Palavras chave: Unasul. Organizações internacionais. Regionalismo sul-americano.

ABSTRACT

Celebrated in its early years as a milestone in South-American regionalism, the Union of South American Nations (Usan) is nowadays characterized by functional emptiness and abandonment by the majority of the countries in the region. Given the organization's magnitude and ambitious goals, its decline process and current ostracism raises the question on what is the meaning of such process for South America. In order to examine this question, this article makes use of pri-

mary and secondary bibliography review aiming to specify the decline process of the Unasul as well as its causes and implications, ascribing it as instrument of regional organization towards making South America a regional power into the twenty-first century multipolar international system. The article concludes that South America cannot abstain itself of a institutionalized instrument of regional cooperation and organization, but new regionalist endeavors must avoid mistakes made with Unasul. In particular, it is necessary to rethink the intergovernmentalist approach of South American regionalism as well as the lack of autonomy by regional organizations.

Keywords: Usan. International organizations. South American regionalism.

RESUMEN

Celebrada en sus primeros años como un hito del regionalismo sudamericano, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) se caracteriza hoy por un vaciamiento funcional y un abandono por parte de la mayoría de los países del subcontinente. Dada la magnitud de la organización y los ambiciosos objetivos que se le atribuyen, el proceso de decadencia y el ostracismo actual de Unasur plantea la pregunta sobre qué significó la caída de la organización para América del Sur. Para abordar este tema, este artículo utiliza una revisión de documentos primarios y secundarios para detallar el proceso de declive de Unasur, abordando sus causas e implicaciones, encuadrándola como un instrumento de organización de América del Sur en un polo de poder frente al sistema internacional multipolar del siglo XXI. Se concluye que la América del Sur no puede abstenerse de un instrumento institucionalizado de cooperación y organización regional, pero que nuevas iniciativas regionalistas deben evitar los errores cometidos en la construcción de Unasur. En particular, es necesario repensar el carácter intergubernamental del regionalismo sudamericano y la consiguiente falta de autonomía por parte de las organizaciones creadas.

Palabras clave: Unasur. Organizaciones internacionales. Regionalismo sudamericano.

Introdução

Detentores de um passado colonial europeu comum e inseridos numa região relativamente pacífica em termos de guerras, os países sul-americanos historicamente registram uma dinâmica cíclica de processos de aproximação e distanciamento entre si. Costumeiramente, os momentos de aproximação são explicados em termos de regionalismos, os quais são temporalmente localizados: o regionalismo fechado dos anos sessenta a oitenta (constituição de mercado regional para a substituição de importações), o regionalismo aberto dos anos noventa (constituição de blocos comerciais para a liberalização e integração dos mercados regionais ao comércio mundial) e o regionalismo pós-liberal dos anos 2000 (agenda política e integração pela autonomia dos mercados e governos regionais perante as grandes potências) (SENHORAS, 2010, p. 2; FIGUEIREDO, 2014, p. 139).

Trata-se de um processo iniciado com a ALALC já em 1960 – algo que faz da integração latino-americana um fenômeno tão antigo quanto o processo europeu – e que culmina no afunilamento da integração na América do Sul com a criação da Unasul em 2008, expressão importante do regionalismo pós-liberal. Com um tratado constitutivo de objetivos

abrangentes que iam desde o desenvolvimento e superação das assimetrias entre os Estados até a afirmação de políticas sociais e proteção de minorias, passando por questões de infraestrutura continental, promoção da democracia e meio ambiente (UNASUL, 2008), a Unasul dividiu analistas e observadores em pessimistas e otimistas quanto às possibilidades da organização alcançar suas metas e promover a integração regional sul-americana.

Nesse sentido, enquanto Ventura e Baraldi (2008, p. 14) se perguntavam se a Unasul não seria mero “fogo de artifício retórico”, Moraes (2015, p. 77) afirmava que “a próxima etapa do *state-building* brasileiro se confundirá com a construção de um espaço público regional integrado. O eixo desse processo de construção regional será a Unasul”. Também para Rafael Araujo (2011, p. 26), a Unasul conferiria “irreversibilidade” do processo de crescimento da influência e do protagonismo da América do Sul no mundo.

O teste do tempo, contudo, parece ter favorecido as visões mais pessimistas. Onze anos após o lançamento de sua Carta Constitutiva, a Unasul se encontra hoje esvaziada. Desde 2014 a organização não realiza a Cúpula das Chefas e Chefes de Estado e de Governo, única instância com poder real de decisão cuja ocorrência deveria ser anual. Também desde 2014 a Unasul falha em eleger um Secretário Geral, dado que os países não conseguem chegar ao consenso acerca de um nome para ocupar o cargo. Adicionalmente, a sede da organização foi fechada no início de julho de 2018 e, no fim do mesmo mês, a Colômbia anunciou sua saída, a qual se deu sem qualquer entrave. Desde então, Argentina, Brasil, Chile, Equador, Paraguai e Peru denunciaram o tratado constitutivo.

Dada a vasta abrangência geográfica e funcional conferidas à Unasul, torna-se razoável considerar que seu enfraquecimento e estagnação implicam em consequências importantes para o regionalismo sul-americano e para a América do Sul como um todo. Dessa forma, o problema que move a presente pesquisa pode ser sintetizado na seguinte pergunta: qual o significado do fim da Unasul para o subcontinente sul-americano? Como objetivo norteador da pesquisa, busca-se compreender o papel da organização para a região sul-americana, bem como o processo pelo qual esta perdeu força ao longo dos anos.

A importância dessa investigação reside na necessidade de projetar os rumos da região no atual momento de redefinição da política internacional regional e mundial. Seria, como colocam Carvalho e Bressan (2017, p. 104), a Unasul um mero hiato entre a histórica dominação latino-americana pelos Estados Unidos e a ascendente influência chinesa na região? Está o regionalismo pós-hegemônico fadado a desaparecer junto com a organização que lhe deu maior expressão? É razoável antever o retorno de uma América do Sul pautada primordialmente por um regionalismo estritamente comercial, focado no Mercosul, na CAN e na Aliança do Pacífico? Aprofundar o entendimento sul-americano sobre os rumos de seu atual regionalismo é uma tarefa de suma importância na elucidação desses questionamentos.

Assim, este trabalho se organiza da seguinte forma: além desta introdução, a segunda seção busca entender como a Unasul foi afirmada

enquanto instrumento de constituição da América do Sul em um polo de poder regional; a terceira seção analisa seu processo de desgaste a partir de sua dimensão institucional e dos aspectos conjunturais que embasaram o modelo intergovernamental de integração; a quarta seção busca compreender as relações entre esse o modelo institucional e a política externa brasileira; por fim, a quinta seção apresenta as implicações da ausência de um foro sul-americano consolidado para o subcontinente através do conceito de bens públicos regionais.

A América do Sul perante o mundo: integração regional e autonomia

Enrijecidas desde o fim da Segunda Guerra Mundial numa bipolaridade global, as relações internacionais transformaram-se profundamente com o fim da Guerra Fria, passando para uma fase de ascensão de potências regionais, multilateralização dos acordos e afirmação de um sistema multipolar pautado por mecanismos globais e regionais de cooperação e integração em favor do desenvolvimento e da estabilidade política. Nessa nova era de globalização, cresceram as projeções acerca da crescente preeminência do internacional sobre o doméstico, com as forças globalizantes colocando em questão a integridade das soberanias nacionais, especialmente dos países menos desenvolvidos (CERVO, 2008).

A preocupação em capacitar a região sul-americana frente à globalização e às incertezas do mundo multipolar fez-se presente nos anos 2000, momento em que a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina provocou uma transformação do regionalismo liberal até então vigente, voltado ao livre mercado. Com a Cúpula de Presidentes da América do Sul, em 2000, inicia-se um esforço diplomático regionalmente concertado que paulatinamente dá forma a projetos tais como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008. A criação desta última, por sua vez, deveu-se fortemente à liderança de países como Brasil, Venezuela e Argentina, mas a organização logrou integrar os doze Estados da América do Sul, com seu Tratado Constitutivo entrando em vigor em 2011 (GRASSI; CASA, 2019).

Nesse sentido, a Unasul é comumente afirmada como instrumento chave na constituição da região como um polo de poder. Nas palavras de Samuel Pinheiro Guimarães:

Para que o Brasil e a América do Sul [...] possam ser capazes de defender efetivamente seus interesses de longo prazo em um mundo instável, violento e arbitrário, é indispensável trabalhar de forma consistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro polo econômico ou político (GUIMARÃES, 2006, p. 275).

No mesmo sentido, Senhoras (2010) argumenta que a “regionalização transnacional da América do Sul”, catalisada pela Unasul, estaria associada não apenas à busca do desenvolvimento regional, mas também à construção de resistência aos efeitos de uma globalização assimétrica. Para Barnabé, esse processo se daria através do potencial de organizações

como a Unasul de limitar a diminuição de autonomia dos Estados ao lhes conferir “novo papel no cenário regional/global e recuperando sua capacidade de regulação interna” (BARNABÉ, 2011, p. 47).

Uma forma objetiva pela qual a Unasul se colocou como sustentáculo de um projeto de fortalecimento regional seria pela substituição de um mecanismo de governança hemisférica – a Organização dos Estados Americanos (OEA) – onde a preponderância estadunidense seria determinante, pelo mecanismo subcontinental da Unasul, no qual a autonomia de lideranças regionais seria maior (OLIVEIRA, 2017). Tal processo seria importante pela anulação de laços de dependência pactuados em mecanismos de regulação extra regionais (BRAYNER, 2016).

Essa substituição da OEA pela Unasul é verificável nas crises regionais que a segunda intermediou, tais como as instabilidades separatistas que abalaram a Bolívia em 2008. Na ocasião, a oposição de setores conservadores da sociedade boliviana à reforma constitucional proposta pelo presidente Evo Morales instaurou uma onda de violência, a qual culminou no “Massacre de Pando”, episódio que deixou inúmeros mortos e desaparecidos. Acusado de conspirar com as forças opositoras pela derrubada do governo, o embaixador estadunidense em La Paz foi expulso do país, afastando os EUA da resolução do conflito.

A intermediação da Unasul se deu com base na instituição de documentos oficiais como a Declaração de Moneda, pela qual a organização se colocava como mediadora entre os opositores e o governo. O resultado foi a contenção do espraiamento das hostilidades e o apaziguamento das relações internas bolivianas, registrando o primeiro caso de uma grave instabilidade regional sul-americana resolvida sem a participação dos Estados Unidos (SERBIN, 2009; LYRA, 2017).

Processo semelhante se deu no Equador em 2010. A tentativa do presidente Rafael Correa de instaurar uma nova constituição que estabeleceria profundas mudanças no sistema econômico equatoriano inspirou profunda oposição de diversos setores da sociedade, inclusive da polícia nacional, que declarou greve e tomou o Aeroporto de Quito e a Assembleia Nacional. Em resposta, a Unasul instituiu declaração em repúdio ao que fora identificado como uma tentativa de golpe e, mais tarde no mesmo ano, instaurou a “Cláusula Democrática” (ou Protocolo sobre o Compromisso Democrático) de proteção à estabilidade dos regimes democráticos na região.

Trazer a resolução das crises regionais para o âmbito da região em si, sem a interferência de atores externos, é apontado como uma das conquistas da Unasul e um interesse consensual comum entre os países sul-americanos que poderia embasar o processo integracionista como um todo (BARNABÉ, 2011). Assim, é sintomático que a fase de estagnação da organização, iniciada em 2014², seja precedida pela crise paraguaia de 2012, desatada pela deposição do presidente Fernando Lugo. O episódio registrou fortes críticas à atuação vacilante do Brasil, último país sul-americano a se posicionar com relação ao governo de Frederico Franco (BASTOS; METZGER, 2012). O envio de uma missão da Unasul ao país para ouvir a defesa de Lugo e professar a necessidade de cumprimento da Cláusula Democrática não surtiu efeitos práticos ou qualquer alteração

2. Argumenta-se pelo ano de 2014 como início da estagnação da Unasul por ser o momento em que o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo (CCCEG), órgão máximo da organização, deixa de ter reuniões anuais tal como estipulado pela Carta Constitutiva – em razão do fim do consenso que sustentou o processo decisório da Unasul nos anos anteriores. As atividades da organização vão paulatinamente sendo deslocadas para o conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, que, no entanto, é um órgão subordinado ao CCCEG.

na situação. Pondo-se em via contrária à organização sul-americana, a OEA instituiu uma nota reconhecendo o novo governo e a legalidade do processo de impeachment (SANTOS, 2018).

No mesmo sentido tem-se a crise venezuelana, observada pelo menos desde 2013 com a queda dos preços do petróleo, o desgaste das relações intergovernamentais e o levante de setores opositores contra o governo de Nicolás Maduro. Entre 2012 e 2016, a Unasul publicou um total de 11 documentos – entre Declarações do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores – através dos quais foram instituídas três missões de acompanhamento eleitoral (eleições presidenciais de 2012 e 2013 e parlamentares de 2015), comunicados de rechaço às sanções americanas aprovadas em Decreto Executivo de 2015, além de vários comunicados instando a necessidade de preservação da ordem democrática e valorização do diálogo entre governantes e opositores³. Para todos os efeitos, contudo, as ações da Unasul não foram suficientes para auxiliar na estabilização da situação venezuelana, cuja crise persiste até os dias atuais⁴. Nesse sentido, a organização foi paulatinamente eclipsada pela OEA e por grupos internacionais *ad hoc*⁵ no gerenciamento da crise.

É diante da ausência de solução à crise venezuelana que os sinais de uma crescente cisão interna entre os países da América do Sul vão surgindo. A falta de consenso numa organização intergovernamental significou a impossibilidade dos países membro elegerem o novo secretário geral em 2014, dado que não se chegou a um consenso sobre o nome que deveria suceder o colombiano Andrés Pastrana⁶. Também indicativo da crescente crise na integração sul-americana é o fato de a Cúpula das Chefas e Chefes de Estado e Governo, única instância com capacidade real de decisão na Unasul, não ser realizada desde 2014⁷, sendo sua ocorrência anual, segundo estipulação da Carta Constitutiva.

Assim, seguindo a argumentação dos autores que colocam a Unasul como sustentáculo de um projeto de constituição da América do Sul num polo de poder, torna-se razoável considerar o enfraquecimento desse projeto junto com o enfraquecimento da Unasul em si. Como a Unasul se ligaria à ideia de um polo de poder? De acordo com Gelson Fonseca Jr. (1998, p. 7), tais polos traduziriam a ideia de centragens de recursos de poder internacional em diferentes regiões do mundo, num processo possibilitado pelo fim da Guerra Fria que se identifica com a multipolarização do sistema internacional. É do interesse dos Estados assegurarem uma distribuição equilibrada de poder a fim de garantir condições políticas e estratégicas de autonomia soberana.

Mas de que forma trabalhar essa ideia quando sua aplicação é buscada por meio de um projeto regionalista? Seria esse polo de poder o fortalecimento da região frente o mundo, ou o fortalecimento dos países que compõem tal região? Ainda que a indagação pareça mera questão semântica, suas implicações são importantes: um processo de integração voltado ao fortalecimento da região poderia se dar nos moldes de um direito comunitário, de mecanismos de resolução de controvérsias e de uma organização supranacional de decisões vinculatórias – o que redundaria, teoricamente, na relativização da capacidade soberana dos Estados

3. Informações disponíveis em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/13221-documentos-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas>. Acesso em 31 mar. 2020.

4. Mais informações sobre a crise venezuelana podem ser encontradas em Vaz (2017).

5. Os grupos *ad hoc* são o Grupo de Montevideo, defensor de uma transição negociada e gradual; e o Grupo do Rio, que junto com a OEA, advoga por uma saída imediata do presidente Maduro e por novas eleições. Nesse processo, a OEA passa a ser o fórum regional primordial de tratamento à crise (ESTADO DE MINAS, 2019), em detrimento da Unasul.

6. Na ocasião, Venezuela, Bolívia, Suriname e Equador não aceitaram a candidatura de José Octávio Bordon à secretaria-geral, contrariando Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru.

7. A última reunião da Cúpula ocorreu em Quito, no Equador, em 5 de dezembro de 2014 (ITAMARATY, 2014).

envolvidos (TILLMAN, 2015). Por outro lado, um processo de integração voltado ao fortalecimento dos países se pautaria, mais logicamente, pela construção de uma organização intergovernamental pela qual os Estados detêm controle sobre o processo, sob o objetivo de uma melhor inserção estratégica dos países da região.

Historicamente, a América Latina se caracterizaria por priorizar a segunda opção, mantendo um padrão de integração regional intergovernamental, soberanista e consensualista (PINCHEMEL, 2016) que, no entanto, tem como consequência a manutenção de organizações integracionistas demasiadamente dependentes dos Estados nacionais e de conjunturais disposições dos mesmos aos avanços da integração. Assim, de acordo com Fucille, Ramanzini Junior e Almeida (2017, p. 49), a Unasul teria inovado ao assumir o papel de fortalecedora da autonomia soberana dos Estados ao proteger a região de interferências externas, dado que, no geral, processos de integração regional redundam na relativização da margem de manobra dos Estados envolvidos.

A caracterização da Unasul enquanto “modelo soberanista” de integração regional é afirmada já no tratado constitutivo quando, no preâmbulo, consta que os países signatários ratificam “que tanto a integração quanto a união sul-americanas fundam-se nos princípios basilares de: irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados” (UNASUL, 2008, p. 1). Importa inquirir, nesse sentido, quais as implicações desse modelo soberanista de integração ao regionalismo sul-americano e como ele se relaciona com o processo de defasagem da integração sul-americana.

As implicações do modelo institucional intergovernamental à integração regional sul-americana.....

A integração regional pode ser entendida como um processo no qual as unidades políticas isoladas e autônomas são direcionadas à aproximação e ulterior unificação de domínios funcionais e políticos por meio da cooperação e do estabelecimento progressivo de novas formas de governança (LOMBAERDE; LANGENHOVE, 2006, p. 13; HERZ, HOFFMANN, 2004, p. 168). Dependendo do embasamento teórico com o qual se trabalha, diferentes aspectos podem ser adicionados à essa definição. Por exemplo, se a visão de integração partir de uma matriz neofuncionalista, considera-se que o fim último do processo integracionista é o alcance da governança supranacional, ancorada na transferência de lealdades nacionais para com a organização comunitária (HAAS, 1958).

A supranacionalidade, por sua vez, faz referência a um tipo de jurisdição, investida em estruturas de integração regional, caracterizada por processos decisórios de maioria qualificada cuja aplicação é imediatamente reconhecida, sem necessidade de posterior aprovação estatal. Seria resultado de um processo de integração marcado pela concessão de soberania por parte dos governos nacionais envolvidos, que passariam a se sujeitar a um direito comunitário hierarquicamente superior à jurisdição nacional, dentro do âmbito estipulado pelos objetivos do processo de integração. Assim, a estrutura supranacional figuraria como meio termo en-

tre organização internacional e federação (VERDROSS, 1980; GÓMEZ, 2012; TILLMAN, 2015; HAAS, 1958; SWEET; SANDHOLTZ, 1998).

Por extensão, a contraparte da supranacionalidade, a intergovernamentalidade, seria um regime institucional em que os Estados-membro detêm controle sobre a estrutura integracionista através da manutenção de sistemas decisórios baseados na unanimidade consensual das representações nacionais; e onde os termos dos tratados que embasam a integração e que constituem a organização são aplicados de forma controlada pelos Estados (FONSECA; 2010, TILLMAN, 2015).

Em geral, o alcance da supranacionalidade se revela como um objetivo de difícil alcance. No lugar de arranjos supranacionais que exerçam poder autônomo sobre os Estados, a maioria dos processos de integração regional “freia” no nível intergovernamental, no qual as decisões não são executadas pela organização integracionista, mas sim pelo voto consensual dos Estados que, por meio da barganha e de manobras diplomáticas, conseguem direcionar as decisões relativas de acordo com seus objetivos particulares, nacionais.

Nesse sentido, é possível afirmar que a integração intergovernamental coaduna com o objetivo de manutenção da soberania dos Estados, ao contrário da relativização das mesmas exigida por uma instituição efetivamente supranacional. É nesse sentido que se compreende a persistência com que os termos “consenso” e “soberania” figuram na Carta Constitutiva da Unasul, evidenciando a opção institucional feita pelos Estados-membro.

Durante a fase de criação da Unasul, houveram propostas de fazer dela uma organização supranacional. O ex-presidente equatoriano Rodrigo Borja Cellos defendia, em reunião da Comissão de Altos Funcionários em 2008, a inclusão de um artigo na Carta Constitutiva que tornasse a organização supranacional, argumentando que a Unasul não teria capacidade de perseguir seus objetivos com um recorte intergovernamental. A derrota de sua proposta fez o ex-presidente, então apontado como o primeiro Secretário-Geral, a renunciar do cargo em maio do mesmo ano. A proposta de institucionalizar uma Secretaria Geral forte, embrião de uma futura supranacionalidade, também foi derrotada diante da opção feita por um Secretário Geral aos moldes do Mercosul, o qual atua sob expresse mandato dos Estados (FIGUEIREDO, 2014, p. 143-144).

O que essas propostas viam era a possibilidade de viabilizar as decisões da Unasul como automaticamente vinculatórias aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados membro, concentrando seu processo decisório na Unasul em si. Ao invés disso, de acordo com o caráter intergovernamental, o que se estipulou foi que os “atos normativos emanados dos órgãos da UNASUL serão obrigatórios para os Estados Membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos” (UNASUL, 2008, p. 10). Ou seja, as decisões tomadas no âmbito da Unasul precisavam ser individualmente internalizadas por cada um dos doze governos para que ela possa surtir efeito verdadeiramente regional.

A necessidade de os países da Unasul buscarem apoios domésticos posteriores às negociações internacionais para aprovação parlamentar e

internalização das decisões não só foi um obstáculo a mais à efetividade da organização, como pode ser usado estrategicamente por países relutantes em aceitar a decisão no nível comunitário. De acordo com Figueiredo (2014, p. 148), isso seria benéfico no sentido de respeitar a assimetria entre os países envolvidos, mas enfraqueceria a capacidade da Unasul de alcançar seus objetivos. Exemplo claro dessa dinâmica seria o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo sobre o Compromisso com a Democracia – também referido como “Cláusula Democrática” – o qual regulamentaria a disposição dos doze países da Unasul em agir conjuntamente contra casos de ameaça ao regime democrático. Apesar de assinado pelos doze países em 2010 (HOFFMANN, 2016, p. 53), o protocolo só seria internalizado pelo maior deles em 2017, quando o Congresso Nacional brasileiro ratifica o tratado (SENADO FEDERAL, 2017).

Somando-se isso ao fato de o regime decisório ser baseado no consenso – uma decisão só pode ser tomada por absoluta anuência de todos os doze Estados – tem-se uma ideia de porque a organização experimentou uma paralisia decisória desde 2014. Se de um lado países como Brasil, Argentina e Colômbia sustentaram uma posição de deslegitimação do atual governo de Nicolás Maduro, na Venezuela; por outro, países como Bolívia e, até recentemente, Equador, buscavam defender a não interferência nos assuntos internos do país. Tal embate foi transplantado ao âmbito da Unasul, quando o secretário geral a ser eleito em 2014 – ano em que o mandato do então secretário Andrés Pastrana expirava – não foi eleito. A estipulação de um nome que atendesse os interesses de algum dos lados na crise venezuelana não foi possível dada a regra do absoluto consenso.

Esse impasse acerca de quem comandaria os trabalhos da organização perante a crise venezuelana se tornou a raiz do esvaziamento da Unasul. Os seis países que suspenderam suas atividades – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru – remeteram, em 19 abril de 2018, uma carta à presidência *pro tempore* da Unasul comunicando sua decisão e a justificando com base na recusa de Venezuela, Bolívia, Suriname e Equador em votar a favor do argentino José Octávio Bordón à Secretaria-Geral (QUEIROZ, 2018). Ao longo da primeira metade de 2019, os mesmos seis países, acrescidos em março pelo Equador, foram um a um denunciando o tratado constitutivo do bloco, formalizando sua retirada da organização. Esses mesmos países – mais a Guiana – se uniriam em março de 2019 em Santiago, no Chile, para criar o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), iniciativa voltada à substituição da Unasul por um bloco de integração comercial aos moldes da Aliança do Pacífico (JORNAL DO COMÉRCIO, 2019).

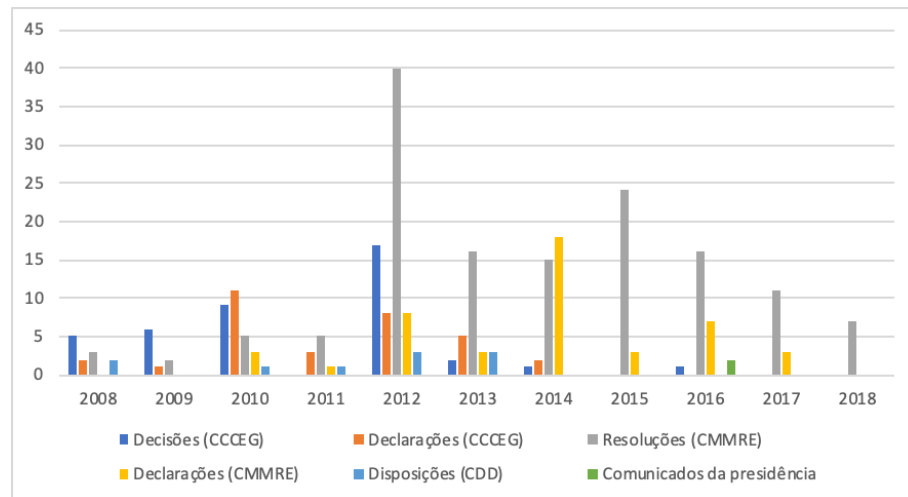
Assim, do ponto de vista institucional, torna-se razoável considerar o caráter intergovernamental – e a consequente obrigatoriedade do consenso no processo decisório – como causas principais da vulnerabilidade da Unasul perante instabilidades internas e redefinições de políticas externas nacionais – cujos efeitos redundaram no enfraquecimento do processo integracionista. Tal processo pode ser ilustrado quando se coloca em perspectiva as mudanças governamentais ocorridas na América do Sul ao longo da presente década.

A Unasul tem seu processo de criação atrelado ao contexto dos anos 2000, onde uma constelação específica de líderes de esquerda e centro esquerda, críticos à agenda neoliberal e à influência estadunidense na região, convergiram seus interesses na construção de uma organização de integração regional autônoma. Assim, a vigência do mandato de presidentes tais como Luís Inácio Lula da Silva (Brasil, 2003-2010), Nestor/Cristina Kirschner (2003-2015) ou Hugo Chávez (Venezuela, 1999-2013) formaram uma base subcontinental de apoio à agenda da Unasul em seus anos formativos (PINTO, 2019).

Contudo, o desgaste dessa coalizão – queda do petismo no Brasil, ascensão do direitista Fernando Macri na Argentina, chegada de Ivan Duque à presidência da Colômbia com a retomada de uma política externa voltada aos EUA – marca a corrosão da conjuntura favorável à construção consensual de uma agenda regionalista autonomista na América do Sul. Mais do que a desestruturação das condições de consenso preexistentes, contudo: observa-se um desmonte da organização proveniente de uma retomada conservadora regional que busca recuperar a pauta neoliberal na agenda regionalista (JAEGER, 2019).

O resultado é um processo de declínio e esvaziamento funcional de uma organização que não foi equipada para funcionar autonomamente. O gráfico I ilustra esse declínio a partir do critério da emissão de documentos oficiais:

Gráfico 1 – Documentos oficiais produzidos pela UNASUL (2008-2018)



Fonte: Site do Itamaraty⁸, elaboração própria.

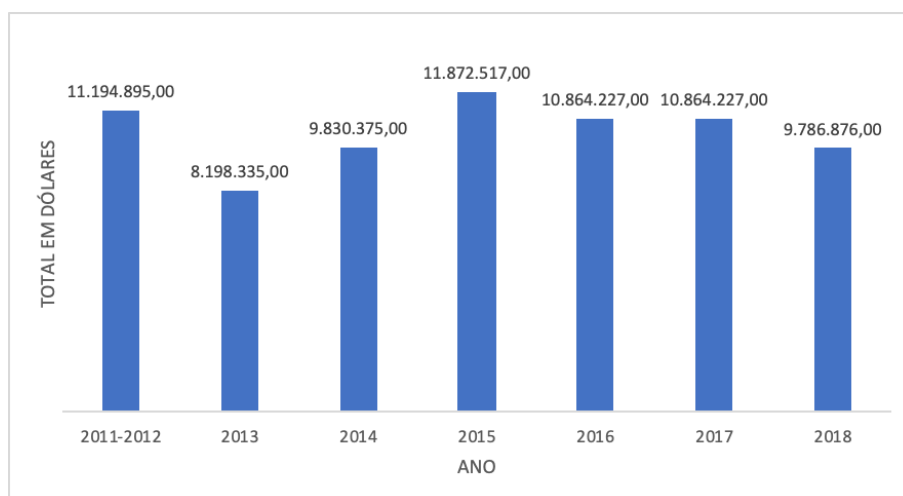
O gráfico apresenta a quantidade absoluta de Declarações, Comunicados e Decisões emitidos pelo Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo (CCCEG), Declarações, Comunicados e Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores (CMMRE), Disposições do Conselho de Delegados e Delegadas (CDD) e Comunicados da Presidência *Pro Tempore*. Importante notar, contudo, que os únicos documentos com real aplicabilidade jurídica no âmbito da Unasul são as Decisões do Conselho (representadas, no gráfico, pelas barras azuis), as quais não ocorrem desde 2014 – com exceção de um parecer de 2016 prorrogando o mandato de Ernesto Samper como Secretário-Geral da organização

8. Dados disponíveis em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/13221-documentos-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas#-decisoies>. Acesso em 25 mar. 2020.

até janeiro de 2017. Como se pode observar, o estancamento dos trabalhos do Conselho é acompanhado por uma tentativa do CMMRE de manter as atividades da Unasul, algo que foi declinando continuamente, chegando a apenas 7 Resoluções em 2018. Em 2019, esse número cai para 0, junto com todos os outros documentos oficiais, que deixam de ser emitidos.

Da mesma forma, o Orçamento Anual da organização, estipulado anualmente desde 2011, foi publicado pela última vez em 2017. Diferente da emissão de documentos oficiais, contudo, o orçamento anual registra uma trajetória de relativa estabilidade:

Gráfico 2 – Orçamento anual da UNASUL de 2011 a 2018 (em dólares americanos)



Fonte: Site do Itamaraty, elaboração própria.

Feita de maneira proporcional ao tamanho da economia de cada país, a composição do orçamento anual da Unasul confere diferentes cotas de contribuição a cada Estado-membro. Como evidenciado na tabela I a seguir, a crise política desatada no interior da Unasul que culminou – ao longo de 2018 e 2019 – com a retirada e posterior denúncia do tratado por parte de Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai e Peru representou a perda de aproximadamente 83,8% do orçamento com o qual a organização operou ao longo de seus anos de funcionamento.

Tabela 1 – Média da cota de contribuição orçamentária de cada país-membro da unasul, entre 2013-2018* (%)

País	Média percentual	País	Média percentual
Argentina	16%	Guiana	0,1%
Bolívia	1%	Paraguai	1,2%
Brasil	38%	Peru	7,8%
Chile	7,1%	Suriname	0,1%
Colômbia	10%	Uruguai	1%
Equador	3,7%	Venezuela	11%

Fonte: Site do Itamaraty, elaboração própria.

*O orçamento de 2011-2012 não foi considerado no cálculo da média, por ter uma distribuição discrepante daquela consolidada nos anos posteriores. Sua exclusão do cálculo evita a criação de distorções.

Os dados demonstram uma trajetória de declínio na dimensão política da organização, com consequências severas para a sustentabilidade financeira da organização. Tal declínio pode ser associado à estagnação do processo decisório político – esta que, por sua vez, deve-se às mudanças políticas ocorridas no subcontinente. Nesse sentido, dada a importância atribuída à Unasul em termos de constituição da América do Sul num polo de poder autônomo, por que os países sul-americanos optaram por uma integração intergovernamental consensualista, fortemente dependente de variáveis conjunturais ligadas à constelação de presidências em exercício ao longo dos anos 2000? Dado o peso de sua política externa e sua posição central para a formação da organização, o Brasil torna-se um objeto de análise essencial para compreender a opção pela intergovernamentalidade.

Política externa e interesses comunitários: o lugar da Unasul na política externa brasileira
.....

De acordo com Matias Spektor (2014), a manutenção da autonomia é o objetivo último da política externa brasileira, pelo menos, desde os anos cinquenta, época em que o país teria adotado o “projeto autonomista”. Também segundo Amado Cervo (2008), a política externa brasileira caracteriza-se por basear-se em um “acumulado histórico” de oito princípios basilares à sua formulação. Dentre eles, a defesa da autodeterminação e da não-interferência são proeminentes princípios permanentes da postura diplomática nacional.

Essa preocupação da política externa brasileira com a autonomia do país frente o sistema internacional deriva, no entanto, de matrizes de pensamento teórico que perpassam a América Latina. As teorizações cepalinas dos anos cinquenta, por exemplo, já advogavam pelo rompimento de laços de dependência através do emprego da integração econômica em prol da substituição de importações e da industrialização dos países latino-americanos – tendo tais proposições embasado a criação da Associação Latino-Americana de Comércio (ALALC). Não à toa, muitos dos autores cepalinos passaram ao longo dos anos a trabalhar com a chamada “Teoria da Dependência” (BIELSCHOWSKY, 2018).

Em uma perspectiva mais política, também a “Escola da Autonomia” de Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig formou, ao longo dos anos setenta e oitenta, uma concepção de mundo na qual o sistema internacional não seria anárquico, mas sim hierárquico, com diferentes países desfrutando de diferentes níveis de autonomia. A conquista de margens de manobra por parte dos países latino-americanos seria, nessa visão, condicionada pelas capacidades estruturais do país (congregadas no conceito de “viabilidade nacional”), as quais deveriam ser aprimoradas por processos de integração regional baseados na solidariedade e dotados de mecanismos que garantissem a inserção autônoma da América Latina no sistema internacional (RUIZ; LOMBAERDE, 2018).

A conjugação da integração regional com objetivos de autonomia política, portanto, tem longa tradição teórica na América Latina. Nesse sentido, a posição autonomista brasileira seria coerente com um processo

de integração regional parcial, limitado à cooperação intergovernamental e distante de arranjos supranacionais. Observada à luz desses objetivos, portanto, a análise da política externa do Brasil durante os anos de criação da Unasul oferece elementos que permitem encaixar a integração regional limitada dentro do quadro de interesses brasileiros autonomistas e relativos ao estabelecimento de sua liderança regional.

Assim, a política externa dos governos Lula (2003-2010) caracterizou-se por uma premissa, presente na formulação da mesma, acerca da ideia do Brasil como potência emergente no Sistema Internacional do século XXI. Essa premissa, combinada com a percepção de uma ordem internacional multipolar substituindo a unipolaridade dos anos noventa, teria levado o país a agir de acordo com os conformes de potência média em âmbito global. Assim, no âmbito continental, o desdobramento lógico dessas premissas se traduziu no constatar esforço brasileiro de se afirmar como liderança regional sul americana (DIAS, 2014; PECEQUILLO, 2008).

Dentro da constelação de objetivos e posturas de política externa e, em consonância com os propósitos supramencionados, uma das grandes linhas reivindicativas da diplomacia brasileira na primeira década do século XXI disse respeito à reforma dos arranjos institucionais multilaterais globais. Desde as cobranças por maior representatividade democrática no Conselho de Segurança da ONU até a defesa de maior atuação da OMC contra o protecionismo comercial internacional, houve uma preocupação constante com a maior representatividade e eficiência dessas estâncias. Nesse sentido, iniciativas como o BRICS, IBAS, G-22 e Unasul, apesar de contarem com seus respectivos contextos e objetivos específicos, têm, segundo Pecequillo (2008), o denominador comum de fornecerem uma ferramenta de barganha e congregação de votos aliados no âmbito dos foros multilaterais.

Uma preocupação constante da política externa de Lula foi angariar prestígio internacional ou, colocado de outra forma, maior legitimidade e aceitação subjetiva para com as ações e aspirações do país no exterior. Nesse sentido, Pecequillo (2008) argumenta que a atuação do Brasil sobre a crise venezuelana de 2008 ou a liderança das Forças Armadas brasileiras dentro da missão de paz da ONU no Haiti figuraram, dentre outras coisas, como tentativa do país de vender a imagem de “potência estabilizadora” dentro do subcontinente sul-americano e da América Latina. Como já demonstrado, a Unasul serviu de importante instrumento de mediação e contenção de crises e controvérsias regionais.

Nesse mesmo sentido, a ideia de uma liderança regional brasileira atuando dentro da América do Sul converge com o esforço do país em enfraquecer a influência estadunidense na região. Dessa forma, ainda que os norte-americanos tivessem presença inquestionável na Colômbia, o Brasil poderia argumentar pela ausência de necessidade de atuação dos EUA em outras situações de crise e potencial insegurança na região, tais como a instabilidade boliviana de 2008. Sob essa ótica, a campanha brasileira pela criação de um conselho de defesa capaz de regionalizar a agenda de segurança e estabelecer a América do Sul como zona de paz ganha contornos mais claros.

Conformar a integração regional com os auspícios de liderança regional e autonomia internacional explica os ânimos brasileiros de dar forma à Unasul sem, no entanto, trabalhar por uma integração que fosse além da intergovernabilidade e estabelecesse uma burocracia supranacional. Manter o órgão nesse nível moderado de cooperação convergiria com Vizentini (2006, p. 65) quando este afirma que o ex-presidente Lula, mandatário brasileiro durante os anos de criação da Unasul, preferiu inserir o Brasil em coalizões menos rígidas tais como BRICS ou IBAS que lhe permitissem manobrar com mais eficiência suas ações sem, contudo, amarrar a política externa brasileira a blocos rígidos. A resistência na criação de um órgão sul-americano supranacional pode ser lida dentro dessas linhas.

Evidencia-se, dessa forma, a tensão constante entre integração regional e autonomia nacional, dada as lógicas conflitantes que embasam as duas concepções: de um lado, a afirmação e o fortalecimento de aspectos individuais e próprios do Estado nacional; de outro, a intensificação de fluxos de interdependência coordenada e a consequente relativização da soberania estatal. Seria razoável considerar que um Estado confrontado com tal dilema deveria atribuir prioridade para um dos dois lados da moeda e, conseqüentemente, enfraquecer a alternativa. A manutenção da Unasul como um projeto de integração regional intergovernamental, incompleto e, em última análise, enfraquecido, acabou por deixar a integração regional sul-americana vulnerável a distorções e esvaziamentos que atrasaram e estancaram sua evolução.

Implicações do abandono da Unasul para a América do Sul

A Unasul se apresentava e foi apontada como base para defesa da autonomia regional da América do Sul frente a conjuntura internacional do novo milênio. Quais, portanto, são as consequências do desmantelamento dessa organização para a América do Sul? De acordo com o que foi exposto anteriormente, a principal e mais imediata consequência é a ausência de um órgão decisório subcontinental capaz de arquitetar a agenda regional e afirmar a autonomia sul-americana. Para tal, o contexto da América do Sul atual é ilustrativo.

Com relação à crise venezuelana, por exemplo, é notável que a Unasul passou a ser eclipsada pela atuação da OEA, que recuperou sua preeminência regional, bem como de grupos *ad hoc* voltados a defender o regime venezuelano ou sua transição. De um lado, tem-se o Grupo de Lima (Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá e Peru (ITAMARATY, 2020), cuja agenda gira em torno da deposição de Maduro e apoio à presidência de Juan Guaidó, líder da oposição. De outro lado, tem-se o Grupo de Montevideo (Uruguai, México, Bolívia, Costa Rica, Equador, Alemanha, Espanha, França, Holanda, Itália, Portugal, Reino Unido e Suécia) o qual busca uma posição mais moderada de diálogo e convocação de novas eleições (TERRA, 2019).

Sobre a OEA, é válido ressaltar o jogo de forças que ocorre dentro da organização. Ao longo dos primeiros meses de 2020, três candidaturas para a Secretaria Geral da organização foram protocoladas, duas de-

las (o peruano Hugo de Zela e a equatoriana María Espinosa) basearam suas campanhas na crítica à gestão do candidato à reeleição, o uruguaio Luis Almagro, acusado de fechar os trabalhos da OEA na perseguição aos regimes venezuelano, cubano e nicaraguense e de ser alinhado à política externa estadunidense para a América Latina. Apoiado pelos Estados Unidos, Brasil e outros oito países, Almagro se reelegeu em 20 de março de 2020 ao cargo (FRANCE PRESS, 2020). Sua reeleição pode ser interpretada como manutenção da OEA à frente da crise venezuelana, estendendo a influência estadunidense à América do Sul.

Importante salientar, nesse sentido, que a questão venezuelana transita por circuitos extra regionais de diálogo, situação que a Unasul buscava evitar ou, ao menos, gerenciar. Tanto a composição dos grupos de Lima e Montevideo quanto o retorno da OEA e da influência estadunidense permitem considerar que a solução da crise venezuelana, hoje, passa por atores e interesses que transcendem a América do Sul. O projeto de um subcontinente sul-americano autônomo em suas relações regionais, ligado à constituição da região num polo de poder, ficou de lado junto com a Unasul, organização que buscava lhe dar corpo. A própria existência de grupos *ad hoc* demonstra a ausência de um fórum decisório que propicie esse concerto regional de forma institucionalizada.

Outro exemplo é a Amazônia. Cobrindo uma área superior a 5.500.500 quilômetros quadrados e se estendendo pelos territórios de sete países sul-americanos (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, mais a Guiana Francesa), a floresta amazônica é uma região que, quando afetada em sua inteireza, automaticamente apresenta desafios regionais ao norte do subcontinente. Ainda assim, nenhum concerto regional significativo foi registrado entre os países da região no tocante à contenção das chamas que assolaram o bioma amazônico no segundo semestre de 2019. A ausência de tal esforço deixou os países amazônicos mais vulneráveis à pressão internacional pela preservação da Amazônia, e os custos políticos dessa desorganização foram significativos (VASCONCELOS, CHIARETTI, 2020).

A questão amazônica é evidência dos desafios do atual mundo globalizado. A perenidade dos fenômenos regionais e internacionais impõe aos Estados Nacionais a necessidade de atentarem ao provimento dos chamados “bens públicos regionais”, sob a ideia de que em uma região existem agendas naturalmente partilhadas tais como a segurança, meio ambiente ou saúde pública (CASAS, 2015, p. 23-24). A atual conjuntura de pandemia em razão do alastramento global do COVID-19 exacerba a necessidade de concerto regional para o enfrentamento multilateral de um tipo de crise que não se pauta por fronteiras ou jurisdições nacionais.

Relações bilaterais, organizações *ad hoc* e blocos sub-regionais como o Mercosul ou a Comunidade Andina são ferramentas importantes, mas jamais terão a prontidão e previsibilidade de uma organização subcontinental capaz de integrar processos decisórios ou, ao menos, delegações nacionais num fórum de diálogo permanente. Da mesma forma, o fortalecimento da autonomia regional não pode sobreviver diante de crises que extravasam para interesses e atores extra regionais que não necessariamente se pautam por interesses da região. Numa era em que um

vírus que desponta no longínquo interior chinês coloca todo o globo em quarentena, é imprescindível dotar a América do Sul de um foro político de concerto regional.

Considerações Finais

À Unasul, duas funções primordiais foram atribuídas, ambas partindo do mesmo princípio, mas tendo em vistas objetivos diferentes. De um lado, atribuiu-se à organização a responsabilidade de organizar as relações regionais sul-americanas de modo a resguardar a democracia, conter crises intranacionais e afirmar a soberania dos países da região através da afirmação da América do Sul como um polo de poder regional autônomo. De outro, a Unasul foi tida como ferramenta de inserção internacional autônoma e de projeção internacional de poder pelo Brasil. Na primeira acepção, o interesse era regional; na segunda, nacional. Ainda que convergentes contingencialmente, tais lógicas tornaram-se contraditórias no médio prazo.

Ao circunscrever a Unasul dentro de um projeto maior de projeção internacional em que as prioridades eram mais nacionais do que propriamente regionais, o Brasil atuou para fazer da Unasul uma organização bastante dependente do papel brasileiro de liderança regional enquanto força motriz de uma organização sem autonomia própria para atuar. As consequências desse forte atrelamento da Unasul à política externa brasileira foram, portanto, o enfraquecimento da integração como consequência do enfraquecimento da posição brasileira na política internacional, dada a conjuntura de crise doméstica que assolou o país a partir de 2014.

É importante salientar que a função da Unasul enquanto garantidora da soberania dos países sul-americanos e sustentáculo da autonomia da região frente o mundo não perdeu valor. Como evidenciado na última seção, o mundo é hoje menos multilateral do que na primeira década do presente século, mas isso não necessariamente significa que o Sistema Internacional tenha retrocedido a uma unipolaridade. A combinação da unilateralidade dos grandes poderes com a multipolaridade do sistema mantém margens de manobra para regionalismos e processos integracionistas ainda mais necessários numa ordem onde o respeito à soberania dos menores nem sempre é respeitada. Da mesma forma, a globalização e a relativização do instituto da soberania nacional enquanto tendências atuais impele os Estados nacionais à busca de instrumentos de conservação de autonomia. Nesse sentido, iniciativas como a Unasul são cruciais, mas elas devem ser montadas de forma a se sustentarem sobre as próprias pernas, sem a dependência para com um ou outro Estado de interesses mais nacionais do que propriamente regionais.

Referências

ARAUJO, Rafael. **A presença do Brasil na América do Sul: integração regional e política externa brasileira em debate**. XXVI Simpósio Nacional de História. São Paulo, 2011. 28 p. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1299684839_ARQUIVO_ApresencadoBrasilnaAmericadoSul-integracaoregionalepoliticaexternabrasileiraemdebate-ANPUHSP.pdf. Acesso em: 29 out. 2019.

BARNABÉ, Israel Roberto. Unasul: desafios e importância política. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, [s.l.], a. 2, n. 1, p. 40-48, jun. 2011.

BASTOS, Fabrício Henricco Chagas; METZGER, Fabio. O caso Lugo ou qual Maquiavel o Brasil pretende ser? *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 3, n. 13, p.34-44, jul. 2012.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. A Trajetória Histórica do Pensamento da Cepal: 1948-1998. In: BRANDÃO, Carlos Antônio (Org.). **Teorias e Políticas do Desenvolvimento Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2018, p. 47-92.

BRAYNER, André Vitorino Alencar. *Direito À Integração Democrática Na América Do Sul: considerações políticas e jurídicas sobre a Unasul*. 166 p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2016.

RUIZ, José Briceño; LOMBAERDE, Philippe de. Regionalismo latino-americano: produção de saber e criação e importação de teoria. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, [s.l.], v. 18, n. 2, p. 262, 7 ago. 2018.

CARVALHO, Daniel Campos de; BRESSAN, Regiane Nitsch. Unasul e a projeção brasileira. **Perspectivas**, São Paulo, v. 50, n. 1, p.87-110, jul./dez. 2017.

CASAS, Taiane Las. A integração regional como mecanismo para provisão de bens públicos: uma análise comparativa da agenda de segurança pública no Mercosul e na Comunidade Andina de Nações. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s.l.], v. 58, n. 1, p.23-41, jun. 2015.

CERVO, Amado. O final do século XX e início do século XXI: dificuldades para construção de uma ordem global. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. Cap. 9. p. 346-371.

DIAS, Luis Henrique Reis. Responsabilidade, segurança e identidade: a política externa brasileira nos governos Lula e Dilma. In: **XXII Seminário de Iniciação Científica da PUCRio**, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: [http://www.pucrio.br/pibic/relatorio_resumo2014/relatorios_pdf/ccs/IRI/IRI-](http://www.pucrio.br/pibic/relatorio_resumo2014/relatorios_pdf/ccs/IRI/IRI-Luis%20Henrique%20Reis%20Dias%20e%20Marcelle%20Trotte.pdf)

[Luis%20Henrique%20Reis%20Dias%20e%20Marcelle%20Trotte.pdf](http://www.pucrio.br/pibic/relatorio_resumo2014/relatorios_pdf/ccs/IRI/IRI-Luis%20Henrique%20Reis%20Dias%20e%20Marcelle%20Trotte.pdf). Acesso em 24 ago. 2015.

ESTADO DE MINAS. OEA dividida sobre crise na Venezuela. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/01/24/interna_internacional,1024306/oea-dividida-sobre-crise-na-venezuela.shtml. Acesso em: 11 jun. 2020.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

FIGUEIREDO, Alexandre Ganan de Brites. A União de Nações Sul-americanas: institucionalidade e desafios. *Cadernos Prolam/usp*, São Paulo, v. 24, n. 13, p.137-152, 2014.

FONSECA JUNIOR, Gelson. **Anotações sobre as condições do Sistema Internacional no limiar do século XXI**: a distribuição dos polos de poder e a inserção internacional do Brasil. Instituto de Estudos Avançados da USP, 1998. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fonsecajrsistemainternacional.pdf>. Acesso em 29 out. 2019.

FONSECA, Víctor. Avances y reformas pendientes en la institucionalidad de la integración centroamericana. In: BCIE. **Cinco Ensayos sobre la integración de Centroamérica**: los ganadores del concurso promovido por el BCIE con motivo de su 50 aniversario. BCIE, Tegucigalpa, 2010, p. 60-94.

FRANCE PRESS. Luis Almagro é reeleito secretário-geral da OEA. **G1 Mundo**, [s.l.], 20 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/03/20/luis-almagro-e-reeleito-secretario-geral-da-oea.ghtml>. Acesso em 03 mar. 2020.

FUCILLE, Alexandre; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; DE ALMEIDA, Rafael. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). **Colômbia Internacional**, [s.l.], v. 92, p.43-72, 1 out. 2017. Universidad de los Andes.

GÓMEZ, Jacqueline del Rosario. Interrelación y coexistencia entre la supranacionalidad e intergubernamentalidad en los procesos de integración. *Cuadernos de Investigación Jurídica*, Monagua, v. 2, n. 5, p. 1-46, out./dez. 2012.

GRASSI; Jéssica; CASA; Gabriela. A Unasul e os desafios na institucionalização do espaço geopolítico sul-americano. **Espirales**, [s.l.], edição especial, p. 198-214, mai. 2019.

HAAS, Ernst. **The uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957**. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

HOFFMANN, Andrea. As organizações regionais e a promoção e proteção da democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul. **Caderno CRH**, v. 29, n. 3, p. 47-57, 2016.

ITAMARATY. **Reunião Extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL – Quito, 5 de dezembro de 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/6155-reuniao-extraordinaria-do-conselho-de-chefas-e-chefes-de-estado-e-de-governo-da-unasul-quito-5-de-dezembro-de-2014>. Acesso em 25 mar. 2020.

JAEGER, Bruna Coelho. Crise e colapso da UNASUL: o desmantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora. *Conjuntura Austral*, [s.l.], v. 10, n. 49, p. 5, 4 abr. 2019.

JORNAL DO COMÉRCIO. Bolsonaro assina a Declaração de Santiago de criação do fórum Pro-sul. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 22 mar. 2019. Disponível em: https://www.jornal-do-comercio.com/_conteudo/galeria_de_imagens/2019/03/675931-bolsonaro-assina-a-declaracao-de-santiago-de-criacao-do-forum-prosul.html. Acesso em 03 mar. 2020.

LOMBAERDE, Philippe de; VAN LANGENHOVE, Luk. Indicators of regional integration: conceptual and methodological aspects. In: LOMBAERDE, Philippe de (Ed.). *Assessment and measurement of regional integration*. Abingdon: Routledge, 2006. p. 9-41. (Routledge/Warwick Studies in Globalisation).

LYRA, Mariana. **A atuação da Unasul nas crises democráticas sul-americanas (2008- 2015)**. In: Congresso Latino Americano de Ciência Política, 9º., 2017, Montevideo. Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo: Alacip, 2017.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. A política externa brasileira e a integração da América do Sul: o Brasil, a Unasul e a Coordenação de Governo. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, [s.l.], v. 14, n. 2, p.71-85, dez. 2015.

OLIVEIRA, Johidson André de. OEA e UNASUL: Transição de uma governança hemisférica para uma subemisférica?. 2017. 144 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Integração da América Latina, Prolam/usp, Usp, São Paulo, 2017.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s.l.], v. 51, n. 2, p.136-156, dez. 2008.

PINCHEMEL, Elisa de Souza Ribeiro. Instituições e integração regional na América do Sul: uma análise comparativa entre Aladi, Mercosul e Unasul. 2016. 215 f. Tese (Doutorado) – Curso de Estudos Comparados Sobre As Américas, Instituto de Ciências Sociais, Unb, Brasília, 2016.

PINTO, Rafael. A ascensão e o definhamento da UNASUL: ontogenia, trajetória e o protagonismo presidencial. 2019. 316 f. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política, Ppgcp, Ufrgs, Porto Alegre, 2019.

SANTOS, Janine Macedo Vitorino dos. O projeto e a atuação do Brasil como liderança regional. 2018. 77 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais, Instituto de Economia e Relações Internacionais, Ufu, Uberlândia, 2018.

SENADO FEDERAL. **Aprova o texto do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia, assinado em Georgetown, em 26 de novembro de 2010**. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5079280>. Acesso em: 11 jun. 2020.

SENHORAS, Elói Martins. **A regionalização transnacional na América do Sul e a institucionalização diplomática da Unasul**. Núcleo Amazônico de Pesquisa em Relações internacionais (NAPRI), [s.l.], 2010. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/fff1/05f7f6cce7363c051e-2964f0e7b61b173f18.pdf>. Acesso em 10 set. 2019.

SERBIN, Andres. A América do Sul em um mundo multipolar: a Unasul é a alternativa? **Nueva Sociedad**, [s.l.], Buenos Aires, v. 1, n. 1, p.4-16, dez. 2009. Disponível em: http://nuso.org/media/articles/downloads/p7-1_1.pdf. Acesso em: 29 set. 2019.

SPEKTOR, Matias. O projeto autonomista na política externa. In: Neto, A. **Política externa, espaço e desenvolvimento**. Brasília, IPEA, 2014.

SWEET, Alec; SANDHOLTZ, Wayne. Integration, supranational governance and the institutionalization of the European policy. In: SANDHOLTZ, Wayne; SWEET, Alec (Ed.). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998. Cap. 1. p. 1-26.

- QUEIROZ, Augusto. **Paraguai diz ser necessário “redirecionar” objetivos da Unasul**. Agência Brasil, [s.l.], 23 abr. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-04/paraguai-diz-ser-necessario-redirecionar-objetivos-da-unasul>. Acesso em: 03 abr. 2020.
- TERRA. **Grupo de Montevideo exige eleições na Venezuela**. Terra Online, [s.l.], 07 fev. 2019. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/grupo-de-montevideo-exige-eleicoes-na-venezuela,266177bc61a5c1e3efc737626b7db51b8kgpahyv.html>. Acesso em: 03 mar. 2020.
- TILLMAN, Kathrine. *Why States Seek Membership in Supranational Institutions*. 2015. 59 f. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política, Department Of Political Science, Saint John's University, Nova York, 2015. Disponível em: http://digitalcommons.csbsju.edu/honors_theses/76. Acesso em: 7 ago. 2018.
- UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**, 2008. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf. Acesso em: 23 set. 2019.
- VASCONCELOS, Gabriel; CHIARETTI, Daniela. **Desmate na Amazônia ameaça acordo com UE**. Valor Econômico, [s.l.], 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/03/04/desmate-na-amazonia-ameaca-acordo-com-ue.ghtml>. Acesso em: 27 mar. 2020.
- VAZ, Alcides Costa. *A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços*. *Análise Estratégica*, [s. l.], v. 3, n. 3, p. 1-7, fev. 2017.
- VENTURA, Deisy; BARALDI, Camila. *A Unasul e a nova gramática da integração sul-americana*. *Pontes*, [s.l.], p.14-16, jul. 2008.
- VERDROSS, Alfred. **Derecho Internacional Público**. 2. Ed. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais*. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006.