



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

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



EDITORA PUC MINAS

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

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

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



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

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

Belo Horizonte
v. 2 n. 1
p. 1-124
1º sem. 2014



Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários

Luiza Santana de Oliveira

Vinícius Tavares de Oliveira

Douglas Nascimento Evangelista

João Pedro Martins

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Nottingham)

Andrés Malamud (ICS– Universidade de Lisboa)

Antonio Carlos Lessa (UNB)

Atilio Borón (UBA-CONICET)

Carlos Escudé (CONICET–UCEMA)

Carlos Milani (IESP-UERJ)

Carlos S. Arturi (UFRGS)

Gladys Lechini (UNR-CONICET)

Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)

Ian Taylor (University of St Andrews)

Jens Bartelson (Lund University)

João Pontes Nogueira (PUC-Rio)

José Flávio Sombra Saraiva (UNB)

José Luis León-Manríquez (UAM-X)

Letícia Pinheiro (PUC Rio)

Luis Fernando Ayerbe (UNESP)

Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS)

Marcos Costa Lima (UFPE)

Maria Regina Soares de Lima (IESP / UERJ)

Matt Ferchen (Xinhua University)

Miriam Gomes Saraiva (UERJ)

Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)

Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (PUC-Rio)

Paulo Fagundes Vizentini (UFRGS)

Rafael Villa (USP)

R. Evan Ellis (National Defense University)

Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (UNICAMP)

Renato Boschi (IESP-UERJ)

Sean Burges (University of Australia)

Shiguenoli Myamoto (UNICAMP–São Tiago Dantas)

Tullo Vigevani (UNESP)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais

Chefe do Departamento: Professor Jorge Lasmar

Sumário

<i>Nota do Editor</i>	7
<i>Editor's note</i>	

Artigos

Emerging trade politics: the continuous pendulum from multilateralism to asymmetric trade negotiations"	9
<i>Políticas de comércio emergentes: o pêndulo contínuo do multilateralismo às negociações assimétricas</i>	
Marcelo Saguier	
Diana Tussie	

Turkey: angling for position in a disintegrating world-system.	27
<i>Turquia: à procura de lugar em um sistema mundial em desintegração</i>	
Cem Somel	

Guided by identities? A constructivist approach to sino-american relations	39
<i>Guiado por identidades? Uma abordagem construtivista das relações sino-americanas</i>	
Ramón Pacheco Pardo	

¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011-3/2013)",	61
<i>As continuações nunca foram boas? Caracterização preliminar do novo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011 - 3/2013)</i>	
Alejandro Simonoff	

A essência de uma subárea: os 60 anos da Análise de Política Externa.	81
<i>The essence of a subfield: the 60 years of Foreign Policy Analysis</i>	
Diego Santos Vieira de Jesus	

Poderes emergentes: ¿Todo es sólo para la foto? El caso de Brasil	101
<i>Poderes emergentes: é tudo pose? O caso do Brasil</i>	
Clarisa Giaccaglia	

Resenhas

The political economy of latin america:
reflections on neoliberalism and development. 117

Peter R. KINGSTONE - Routledge: London, 2011. 192 p.

Routledge: London, 2011. 192 p.

Deadlocks in multilateral negotiations
causes and solutions 121

Amrita Peter NARLIKAR (ed.) - Cambrigde University Press:

New York, 2010. 320 p.

Daniel Martins Silva

Nota do Editor

Editor's note

Javier A. Vadell¹

Com grata satisfação apresentamos o número 1 do volume 2 do periódico Estudos Internacionais, Revista de Relações Internacionais da PUC Minas. Este número inclui seis artigos que abordam relevantes aspectos das relações internacionais, da economia política internacional e da política externa. Diana Tussie e Marcelo Saguier tratam da questão dos acordos comerciais multilaterais assimétricos, dos problemas que as nações em desenvolvimento têm enfrentado no processo de integração na economia global e das pressões e constrangimentos a que esses Estados estão sujeitos. Tussie e Saguier argumentam que as mudanças na economia política internacional contemporânea não substituem assimetrias historicamente arraigadas, elas ainda abrem oportunidades para o desenvolvimento de novas abordagens nas negociações comerciais. Elas até podem atenuar e às vezes até mesmo superar as assimetrias de poder. Cem Somel apresenta as complexidades da economia política da Turquia contemporânea e os rumos do neoliberalismo gerido por um partido islâmico moderado. O texto ainda apresenta os desafios da política externa assertiva no Oriente Médio e o estreitamento das relações com os Estados Unidos e com Israel. O artigo de Ramón Pacheco Pardo aborda as relações entre a República Popular da China e os Estados Unidos da América a partir de uma perspectiva teórica construtivista. O autor salienta que, contrariando as expectativas realistas, esta relação tem sido, até agora, caracterizada pela cooperação em uma ampla gama de questões, e não pelo conflito permanente. Desta maneira, o artigo argumenta que a cooperação sino-americana decorre principalmente de autoimagens de cada país, das percepções do outro, e dos interesses que lhes estão associados.

Alejandro Simonoff analisa a política externa argentina do segundo governo de Cristina Fernandez de Kirchner e, no texto com o sugestivo título “As segundas partes nunca foram boas”, antecipa uma ótima análise crítica baseada numa pesquisa de qualidade. O trabalho de Diego Santos Vieira de Jesus foca na ‘Análise da Política Externa’ e destaca a importância da evolução dessa subárea das Relações Internacionais para uma melhor compreensão das relações internacionais. Finalmente, o artigo de Clarisa Giaccaglia foca num aspecto ou atributo interessante das potências conhecidas como emergentes: a variável comunicacional

1. Editor Chefe da Revista Estudos Internacionais

e a imagem que a partir dela as potências elaboram ou modificam as suas políticas externas. O caso de Brasil é o abordado pela autora.

Esse número fecha-se com duas resenhas, uma sobre a economia política na latino-américa, especificamente sobre a relação entre neoliberalismo e desenvolvimento, e a outra sobre as causas e resoluções dos impasses nas negociações internacionais.

A equipe editorial da Estudos Internacionais deseja a todos vocês uma ótima leitura..

Emerging trade politics: the continuous pendulum from multilateralism to asymmetric trade negotiations

Políticas de comércio emergentes: o pêndulo contínuo do multilateralismo às negociações assimétricas

Marcelo Saguier
Diana Tussie

ABSTRACT

In this essay we analyze the challenges of asymmetric trade agreements at a time when Mercosur and Ecuador are opening negotiations with the European Union. How can developing countries manage the terms of integration into the global economy? How do different sets of external pressures place constraints on national development strategies? What offsetting mechanisms have emerged? We discuss the dynamics of trade negotiation processes in multilateral and bilateral fora to show to what extent they reflect and reproduce entrenched power asymmetries. Moreover, we explore the opportunities and constraints available for developing country governments to offset the unequal power structure that characterise international trade negotiation processes. It is argued that while changes in the contemporary international political economy do not override historically entrenched asymmetries, they nonetheless open up opportunities to develop new approaches of engagement in trade negotiations that can mitigate and at times even overcome power asymmetries.

Keywords: Trade negotiations. Developing countries. Asymmetries. World Trade Organization, free trade agreements.

RESUMO

Neste ensaio, analisamos os desafios dos acordos comerciais assimétricos num momento em que o Mercosul e o Equador estão abrindo negociações com a União Europeia. Como podem os países em desenvolvimento gerir os termos de integração na economia global? Como diferentes pressões externas constroem as estratégias de desenvolvimento nacionais? Discutimos a dinâmica dos processos de negociação comercial em fóruns multilaterais e bilaterais para mostrar até que ponto eles refletem e reproduzem assimetrias de poder. Além disso, vamos explorar as oportunidades e restrições disponíveis para os governos dos países em desenvolvimento para compensar estruturas de poder desiguais que caracterizam os processos de negociação de comércio internacional. Argumenta-se que, enquanto as mudanças na economia política internacional contemporânea não substituem assimetrias historicamente arraigadas, elas ainda assim abrem oportunidades para o desenvolvimento de novas abordagens de envolvimento nas negociações comerciais que podem atenuar e às vezes até mesmo superar as assimetrias de poder.

Palavras-chave: Negociações comerciais. Países em desenvolvimento. Assimetrias. Organização Mundial do Comércio, os acordos de livre comércio.

Recebido em:
7 de fevereiro de 2014
Aprovado em:
14 de março de 2014

Introduction

The growing standing of emerging economies from the South in the world economy is redefining the dynamics of international trade governance, a field that has traditionally been controlled by northern industrial countries. The World Trade Organization (WTO) Ministerial Summit of Cancun in 2003 was already indicative of this new scenario. South coalitions showed that collectively they could muster the power to block consensus, endangering the underlying structure of power in the WTO. Thereafter, the demise of the Free Trade Area of the Americas (FTAA) project in 2005 mainly due to the opposition of Venezuela, Bolivia, Ecuador and the MERCOSUR countries to such a US-promoted project added to this new context. Many developments have taken place since then however. The proliferation of North-South bilateral trade agreements alongside the stagnation of WTO negotiations introduces new challenges for emerging countries. In Latin America, several countries that contributed to the demise of the FTAA have reconsidered free trade agreements with the European Union (EU) (QUILICONI, 2013). In this essay we analyse the challenges of such trade agreements and the risks that they pose in terms of asymmetric negotiations. These are not mere technical questions.

Trade always raises the old question of who gets what. Despite pretensions to 'global' scope and relevance, the multilateral trade system covered a highly specific and asymmetric set of rules which served the interests of global business. The extent of 'global' applicability of its central rules and the fairness of processes was always open to question. The evolution of global trade regulation must be seen as the result of a history of political bargains among states of differing power capabilities in which each bargain struck put in place a new layer of regulation that creates economic opportunities for global interests while narrowing or offering less opportunities for others in both industrialized and developing countries.

The trading system was composed of rules and institutions which reflect the broader US-led arrangement of strategic alliances in a permanent tension with the East West and North-South binary axis. The United States, with its willing quasi-hegemonic allies in Western Europe, promoted and supported the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) because under the GATT's consensus rule its own power was maximised. GATT members operated on the basis of a negative consensus rule, meaning that unless a given member objected to a decision consensus was assumed. Powerful players like the US or the EU could better absorb the costs of denying consensus, more credibly threaten objecting to a consensus and find more ways to exert pressure in order to reach consensus.

When the WTO was born, neoliberalism heralded a new era of rule of law. Yet, consensus became harder to reach amongst the ever growing number of entrants with less accepting views and interests of their own. The diversity of goals and interests currently at stake and the resulting newly forged crisscrossing alliances changed the character of the institution. This was especially the case after the Cancun Ministerial in 2003 when the South showed that collectively they could muster the power to

block consensus, endangering the underlying structure of power in the WTO. To be sure, negotiations were de-railed, ploughed on for another decade and were finally closed in December 2013 under the new leadership of Roberto Azevedo. But the result is a mere stopgap, described as Doha light decaffeinated.

The growth of bilateral trade agreements reflects the desperate need of major developed countries to pre-empt their loss of control in multilateral trade negotiations. At a time when they have lost their ability to shape the WTO, bilateral trade negotiations helps maximise the asymmetry of the US or EU vis-à-vis smaller countries. The network of bilateral agreements has spread swiftly. With the world's major trading powers playing a trade game based on securing preferences, other trading nations see little option but to follow suit and secure preferential deals for themselves. The upshot was a dramatic rise in the number of North-South regional trade agreements which we assert to be asymmetrical in nature.

In International Relations asymmetry is a state in which there is a disproportionate correspondence between parts. Though asymmetries in international relations are rampant and varied, we are interested in circumstances of significant disparity between contending parties where there is no consideration of such disparity or a fair chance of matching up forces in the process. Interdependent economic relations may be relatively asymmetrical from time to time. However, in these circumstances the interactions, and its outcomes, have a chance of being equally distributed and both parties are more or less equally vulnerable to the positive and the negative effects or threats of eventual discontinuations. In contrast, the nature of asymmetry when they are crystallised in trade agreements is *absolute* rather than relative. As a result of such asymmetry, free trade agreements (FTAs) cover not only the reduction or elimination of tariffs and other non-tariff barriers on the trade of goods and services, but they also cover broader elements of interest to developed countries such as investment rules, intellectual property rights and so on, that had become difficult to obtain in the WTO game. Far from being the confused 'spaghetti bowl' described by some observers, bilateral FTAs are the manifestation of coherent geopolitical strategies of the major trading countries.

Taking clear issue with the number of studies that assume that there ever was a GATT-era *belle époque* rule of law, we discuss the place of power asymmetries in current multilateral and bilateral trade regimes. Differences of national strength, capabilities and competence are what the study and practice of international relations is almost entirely about. But circumstances are not fixed. Since they change we need to see how the range of alternative strategies is available for developing countries affected but asymmetries in the trade system and processes. How can developing countries manage the terms of integration into the global economy? How do different sets of external pressures place constraints on national development strategies? What offsetting mechanisms have emerged? These questions are the centre of current challenges with deep implications for future development prospects.

Asymmetry must not be viewed as static. Form and content suffer tortuous twists and remain in constant flux. In the first part, we discuss

the dynamics of trade negotiation processes in multilateral and bilateral fora to show to what extent they reflect, as well as reproduce, entrenched power asymmetries. These asymmetries are revealed in the unequal conditions affecting the participation and representation of countries' interests in trade negotiations; the prevalence of reciprocity over dispensations of special and differential treatment; the recurrent bias of the agenda-setting; and in the choice of trade fora. The second section explores the opportunities and constraints available to governments to offset the unequal power structure at the heart of trade negotiation processes. It identifies some of the main elements which countries can seize on to increase bargaining power in a creative process that can affect the outcome of a process of permanent and constant negotiations. To this end, we have to revert to a micropolitical approach in order to examine the conditions of asymmetry, whereby the loss of power to do certain things is compensated by seeking power with kindred spirits, collective forces and alternative partners. The difference between power *to* and power *with* is drawn from feminist frameworks of power. Power *to* refers to the capacity to take action. Power *with* refers to cooperation with others to solve problems and attain goals. It addresses capacity building, social networks and organisational strength. The underlying notion is that of "I cannot, but we can" (WONG, 2003). Yet balancing cannot take place without mustering power and increased bargaining competence. Open confrontation and strategic influence are two broad strategies to confront power asymmetry. We leave aside defection and opt out strategies to concentrate on how countries act in alliances of convenience to address vulnerabilities and strategically influence the process in which they have chosen to persist.

Asymmetries in processes

Participation: For a good 40 years after World War II, most developing countries did not perceive the GATT as a friendly or fruitful institution in which to promote their interests. Inward-oriented industrialisation and nationalist ideologies of development prevailed, turning trade relations into the crux of the North-South debate. Involvement in the GATT reflected these preferences: developing countries adopted a 'passive' or 'defensive' attitude, refraining from significantly engaging in the exchange of reciprocal concessions. Moreover, many developing countries were not members, and among those that were, many failed to maintain official representation in Geneva. The result was a situation in which developing countries had negligible obligations and liberalisation in sectors of export interest to them was disproportionately small (TUSSIE, 1987).

The passage from the GATT to the WTO represented a major turning point in the participation and representation of developing countries, clearly showing at the time a new willingness to take on full-fledged commitments, come out of the fringes and shed their mostly defensive pre-Uruguay Round position. Their strategic dilemma turned from expanding their rights to free themselves from prevailing rules to choosing an appropriate strategy of participation, focusing on what commit-

ments to make and on how to micromanage a bloated trade agenda. The challenges of inclusion soon proved to be highly demanding. Developing countries learned that greater participation did not translate automatically into leverage, as they found it difficult to decisively influence the process of agenda setting and to shape the final outcome of negotiations.

As in most earlier rounds, decision-making in the Uruguay Round negotiations was ‘pyramidal’ in structure in the sense that the major trading partners (US, EU and Japan) had implicit, yet effective, veto power over the negotiation’s overall outcome. Formal equality in the WTO, in which every country has an equal vote, does not translate in a democratic decision-making process. Decisions over key issues of the agenda are decided exclusively by the few major industrial countries in the so-called Green Room process at and before WTO Ministerial Conferences. The ‘green room’ is the name given to the traditional method used in the GATT/WTO to expedite consultations; it involves the Director General and a small group of members, numbering about 20 including the major trading countries, both industrial and developing, as well as a number of other countries that are deemed to be representative. Once a narrowed down consensus is obtained, agreements have been passed on to exclude governments for their approval or rejection, thus legitimating negative ‘consent’ (KUMAR, 2007, p. 5; UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2001, p. 13–14; SMYTHE, 2007).

The composition of the green room tended to vary by issue, but there is no objective basis for participation. This procedure worked when most developing countries were quiet bystanders. After the significant concessions made in the Uruguay Round, developing countries felt entitled to be included in the green-room process, and on several occasions they submitted declarations stating that they would not adhere to any consensus reached without their effective participation. The turning point came at the Cancun ministerial meeting in 2003. Coalitions of developing countries on agriculture, food security, small and vulnerable economies sprang up and derailed negotiations. The force of organisation and contestation reduced northern domination of the multilateral agenda and hence reduced the value of the new WTO to older established interests.

Constraints to participation and representation in trade negotiations are also derived from limited capacity of some state bureaucracies to follow complex negotiations with often limited financial resources. With the incorporation of the ‘new issues’ (services, intellectual property rights and investment measures) at the Uruguay Round, trade negotiations shifted the policy focus from border barriers – as it had been under the GATT – to domestic regulatory and legal systems. This introduced great complexity and technical sophistication to the negotiations, making knowledge a strategic and highly valuable asset. Poor countries with limited access to this kind of technical information became invariably disadvantaged in comparison to industrial countries with sufficient resources to produce information to assist negotiators. Countries with insufficient resources fell into a “knowledge trap” (OSTRY, 2007, p. 28) which, in turn, further reinforced existing asymmetries in the trading system.

This limitation is even worse in cases of countries that do not have a Mission in Geneva where the WTO is headquartered, or others that are understaffed or unable to adequately follow the discussions and the negotiations. This invariably affects their capacity to participate effectively in the WTO system – to take advantage of their rights, defend their interests and even meet their obligations. In this regard, the Uruguay Round imbued the multilateral trading system with a structural asymmetry that served to disadvantage poor developing states.

Weak bureaucracies and limited resources is also an impediment for poor countries to use the WTO Dispute Settlement System. This mechanism was introduced to constrain power and so protect weak states from the bullying and arbitrariness of the strong. At least in principle, this creates incentives for developing countries to participate in the multilateral trade system. It also increases their bargaining power in multilateral negotiations, allowing them to obtain greater concessions from more powerful states than in bilateral negotiations (DAVIS, 2006). However, in practice developing countries are restricted in their use of the dispute settlement mechanism due to the high costs involved in taking retaliatory action against an erring country (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2001, p. 12). The ‘juridification’ of the trade process has made access to expensive legal services, which in most cases poor countries cannot afford. This creates an asymmetric situation, since when large countries “breach the agreed rules at the expense of the small and ill-endowed, the cost of a legal challenge may exceed the financial capacities of the latter (or, in some cases, even the relevant trade losses)” (HELLEINER, 2002, p. 327).

In addition to financial limitations of developing countries to use the dispute settlement system, there are also political costs which can often act as effective deterrents. The mere threat of anti-dumping action, for instance, is enough to discourage small exporters without the where-withal to launch a legal defence. Pressure used to deter countries from dissonant behaviour includes threats to withdraw food aid or market access benefits under the Generalised System of Preferences (GSP) or, as in the case of Bolivia and Ecuador, from the Andean Trade Promotion (ATP) and Drug Eradication Act (DEA).

Unequal conditions are even greater in bilateral or inter-regional trade processes than in multilateral processes. The lack of technical capacity has been a key factor in weakening the positions of governments in the negotiations of preferential FTAs with the US or the EU – particularly in relation to negotiations of intellectual property rights (DIAZ, 2008). From the US and EU perspective, the opportunity of obtaining a WTO-Plus regulatory setting for intellectual property rights, investments and services provision holds out obvious advantages to push special interests. In this regard, bilateral trade agreements are not even subject to a minimal degree of international consensus to smooth problems of governance and compliance.

Agenda-setting, issue selection and selective liberalisation: Asymmetries are most evident in the capacity of industrial countries to select issues and turn them into negotiable propositions. The rules for knowl-

edge are a paradigmatic example. Since the inception of the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs), intellectual property has been harmonised and protected in almost every WTO member state. The rationale for regulating intellectual property at the WTO was made to look plausible: only trade-related aspects of intellectual property would be regulated under the aegis of the WTO, but determining what is trade-related has proven to be a Pandora's box (TUSSIE and SAGUIER, 2011).

Some authors even question whether intellectual property is a good that can be linked to market freedom because, paradoxically, the very essence of intellectual property is a state-granted monopoly right that excludes competition albeit for a limited period of time. As Stiglitz points out:

Intellectual property does not really belong in a trade agreement. Trade agreements are supposed to liberalise the movements of goods and services across borders. The TRIPs ... was concerned with *restricting* the movement of knowledge across borders (STIGLITZ *apud* TUSSIE and SAGUIER, 2011).

Regulating intellectual property has had a major impact, not only on external transfers to holders of patents, fiscal outlays to implement national patent regulations, but also on important public policy sectors dealing with education, freedom of expression, cultural rights, access to medicines, food safety and so on and so forth.

Telling evidence is also found with regard to the selectivity of agricultural trade. Freer trade in a greater number of areas would have a beneficial impact not only on markets but also on rural livelihoods and export earnings. Cotton, for one, employs more than ten million people in West Africa. It plays an important role in alleviating poverty involving more than thirty countries. The US not only make access selective but also deploy subsidies that drive world prices down, making it next to impossible for developing countries to penetrate the US market and compete with American cotton in third markets. In this regard, Burkina Faso, Mali, Chad and Benin launched the so-called Cotton Initiative at the WTO, calling for the subsidies to be eliminated and for compensation to be paid to damaged countries while the subsidies remain.

The more general point, however, is that developed countries are allowed to continue to spend large amounts on export subsidies, while developing countries shed tariff layer after tariff layer. One type of protection is a central concern while the other plagued by conceptual and procedural loopholes, not to mention implementation problems. The agreement on subsidies, for example, allows the use of subsidies that are widespread and available in rich countries (research and development, fiscal transfers to backward areas, for protection of the environment and labour retraining) but deems as out of bounds other subsidies which may be necessary in developing country conditions. Perhaps the most controversial of these is the one related to export financing which is carried over to the WTO from a long standing agreement at the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

The OECD oversees an arrangement among its members that governs the conditions and rates under which export financing may be of-

ferred. The agreement sets minimum premium rates (also called exposure fees) for country and sovereign risks. The WTO list of prohibited export credit subsidies tracks the OECD Arrangement; under the single undertaking package of the Uruguay Round these commitments were extended to all WTO members, which had not taken part of the OECD negotiation and, moreover, faced quite different credit markets – and hence interest rates for public financing. Within the WTO subsidies agreement, an illustrative list of export subsidies makes reference to the OECD Arrangement, indicating that “...if in practice a Member applies the interest rates provisions ... an export credit practice which is in conformity with those provisions shall not be considered an export subsidy prohibited by this Agreement.” In other words, if a country complies with these provisions (even if there is a subsidy element) it is given a safe haven in terms of being ‘WTO-proof’. This haven is available only to OECD participants. Suddenly 138 WTO members had obligations – item (k) – that had been agreed elsewhere. The WTO Secretariat, as a result, requested observer status at OECD Arrangement meetings to gain a greater insight into the implications of what had been signed in the OECD, but individual countries still came under the loop (PALACIOS, 2003). The Brazilian Foreign Minister, Celso Lafer, stated at the Doha Ministerial Conference of 2001:

It is easy to perceive that there is a large measure of special and differential treatment in favour of the developed countries. Such is the case, for instance, of the Agreement on Subsidies and Countervailing Duties which grants a special exemption to members of the OECD Consensus with regard to rules on export subsidies that other Members of the WTO must comply with.¹

1. 10 November, 2001, Statement by Ambassador Celso Lafer, WT/MIN(01)/ST/12, www.wto.org.

Forum selection - free trade agreements as the institutionalisation of asymmetries: The ritual of global negotiations provides a useful instrument in the global legitimisation struggle because it can be carried out in universalistic terms and in the language of common interests. When this fails, the upper hand will seek adherence or acquiescence by other means and move elsewhere in an encircling manner, zigzagging, dividing, apportioning. The contestation the Doha Round drove industrial countries to pursue the negotiation of bilateral and inter-regional integration projects with developing countries. Most of the divisive issues of the trade agenda which have faced stiff opposition from developing countries are now being negotiated – and implemented – through bilateral tracks. These issues include greater levels of intellectual property protection than what has already been agreed multilaterally under TRIPs, rules in investment, services, liberalisation of government procurement, as well as labour and environmental protection rules. They all spearhead an agenda of ‘deep integration’ considering they entail the obligation of countries to harmonise legislation in line with unilateral set benchmarks. In this respect, preferential agreements have served to open up new markets for industrial economies, to lock-in market liberalisation reforms in developing countries, as well as to cement new levels of regulation, i.e. one-sided reciprocity.

The set up of preferential agreements is more asymmetric than multilateral negotiations because countries cannot compensate for their

weaker capabilities through cooperation and alliance formation with other weak states. Accordingly, the outcomes of these negotiations have been considerably unbalanced, often in favour of the most competitive sectors in industrial countries, and in detriment of small producers and policy space in the developing world. By the same token, they also pose strains on domestic governance. Negotiations are often conducted by the executive branches of government, in close contact with business, without participation of parliaments, trade unions and other civil society groups. Harmonisation of legislation therefore often becomes a top-down process. The push towards global and/or international harmonisation is not followed with a push towards greater representation – particularly of groups that will be the most affected by the distributive effects of the preferential agreements.

The investment rules contained in the recent preferential agreements also posed a challenge to democratic governance. The state-investor provisions contained in the investment protection chapters give rights to investors/corporations to take legal action against governments when they consider their interests have been affected by the adoption of new legislation that may modify the investors' return expectations. The North American Free Trade Agreement (NAFTA) Chapter 11 on investment rules and extended into a spate of many other preferential agreements, provides numerous examples of the limitations on democracy in cases where government had to compensate corporations financially in following the passing of legislation to protect public health or the environment.

Preferential agreements introduce a greater reduction of policy space of developing countries. With the liberalisation of government procurement, states give away an important tool to favour the development of local industry and to generate growth and employment. Likewise, the prohibition of performance requirements on investment eliminates the possibility of nudging firms to perform socially or economically desirable goals, such as employment creation, establishment of local research and development, creation of value chains. The liberalisation of services also represents the signing away of the role of states in the provision of basic public services that are key for development in societies with deep social asymmetries, such as education, health and others.

Bilateral, inter-regional and multilateral processes become intertwined in a spiral of precedents. The agendas that are negotiated and implemented in preferential agreements become the floor for multilateral negotiations that are eventually taken to the WTO. In other words, preferential agreements are used to change the balance of power. They are also more readily used for issue-linkage in areas such as defence, in the case of Colombia or migration in the case of Mexico.

This assertion still begs the question of why do countries resist commitments in the WTO which they gladly accept in free trade agreements (SHADLEN, 2008). Three reasons can account for this. The first is that the most reluctant countries are not the ones with major FTAs with northern countries. The second is that resistance in the WTO whets the appetite of exporters in the North. The third is that even in conditions of asymmetry where gains are divided there is ample room for relative gains.

So far we have identified some of the main challenges introduced by power asymmetries in trade negotiation processes. Such power asymmetries show that the majors have rights of tutelage; they can ensure the direction of policy and shape a number of outcomes in minor countries, driven by specific interest group pressures or broader political calculations to maximise their states' power. Yet, even within such institutional constraints, a rank of countries can enjoy certain degrees of freedom in setting parts of the agenda and influencing outcomes. These degrees depend on the prevalent epistemic consensus, but also on strategies that are born out of adaptation and learning, framing/re-framing the issue to fit into the dominant norm, and building supportive inter-state and transnational coalitions. A reflection on balancing behaviour is particularly relevant at a time when the rise of emerging economic powers such as India, China, Brazil and South Africa is creating new political opportunities to redefine existing global and regional structures and practices. The conditions under which the increased influence of these countries can effectively translate in the overcoming of power asymmetries in trade processes are addressed in the second part of the paper.

Addressing vulnerabilities? The pursuit of sources of leverage.....

Unfleshing asymmetrical situations offers a way not only to analyse situations, but to look at these as arenas for power contests. Such contests involve efforts by the historically weak or under-represented to coalesce in order to trim and reshape rules and reduce pressures to accept policies they wish to evade, delay or resist in order to reduce costs and change their fates. In this part of the paper, we argue that the bargaining power of states in trade negotiations relies on at least four dimensions: (1) the relative size of the market; (2) the type of intergovernmental coalition created as part of negotiation processes; (3) the alliances of governments with business organisations and labour/social organisations; and (4) the particularities of domestic institutions. These conditions represent sources of power in trade negotiations. We now turn to see how these are used.

Market power: size matters after all! The size of domestic markets is an important factor affecting the degree of governments' bargaining power in trade negotiations. Market power is a relational concept. This means that the extent to which securing market access is a policy priority for a given country is related to the degree of dependence of that country's economy from its exports to other markets. It is often the case that this equation involves minor countries being more dependent on market access in major countries than it is in the reverse direction. In the global economy characterised by uneven levels of development and an increasingly transnationalised production structure, differences in market size act as powerful factors affecting the dynamics of trade processes.

In his seminal work on market size asymmetries, Albert Hirschman (1980) argues that when trade with a larger country accounts for a very large proportion of the total imports and exports of a smaller economy, the latter is increasingly vulnerable to coercion by the larger country.

The implication of this point is that, rather than small countries being concerned about the potentially threatening effects of floods of imports, countries ought to be more concerned when most of their own exports go to any one country. The argument is that if a large country A decides to stop exporting to a small country B, it will be relatively easy for B to find alternative sources. On the other hand, it will be relatively difficult for B to find alternative export markets, “all countries being ready to sell and none ready to buy” (HIRSCHMAN, 1980, p. 32).

Governments can use market access as powerful bargaining chips in trade negotiations; either to persuade export dependent economies to offer greater concessions than they would otherwise be willing to offer, as well as to threaten them with the ending of existing market access preferences. The fear of losing market access is so debilitating that some governments go a long way to ensure that their exports reach the markets in industrialised countries. Shadlen (2008) has shed light on the specific reasons that led Colombia, Peru, Chile and Central American countries to negotiate bilateral preferential agreements with the US in highly asymmetric conditions which resulted in the abandonment of policy space and key development tools. These countries already export to the US under the GSP scheme. However, GSP schemes generate market access that is vulnerable since there is always the risk of changing political conditions in the US or lobbying pressures, at times of renewal and revision. In the WTO, under the MFN principle a country that withdraws market access rights is liable to demands for compensation. This option is not available in GSP schemes. Shadlen then concludes that the incentive for embarking in such negotiation processes was the reduction of uncertainty and risk derived from the possibility of being excluded from the US market. This was nonetheless done at the expense of great economic costs and policy space.

The growth of emerging Southern economies that has taken place in recent times is beginning to shift the balance of power in trade processes. The clearest example is China, but also India, Brazil and South Africa are in that rank. As market size begins to count, so does the bargaining power of these countries. The potential for gaining greater influence is also tied to the progress in promoting more substantial trade relations between such emerging powers facing the fear of being swamped by the major countries. The IBSA initiative (India, Brazil and South Africa) to promote South-South cooperation and closer trade relations is a step in this regard (LECHINI and GIACCAGLIA, 2007). This leads to the much-needed diversification of export markets away from the traditional industrial countries. Likewise, pooling of market size through South-South projects is also a way of gaining leverage. Much southern regional activity grows out of the need for mitigating asymmetries and balancing crystallised inequalities; it is also concerned with retaining power in the region, filling spaces in which global structures are seen as encroaching or excessively constraining. In a number of sectors where producer interests sometimes compete with foreign business, governments may well respond to globalisation in ways that attempt to preserve and nurture spaces for local players. The regional arena is used by governments, business and other actors to resist and shape markets, the model emphasizing

the primacy of concerted state intervention, domestic politics and economic or social values such as distributive outcomes rather than global efficiency. Governments, deriving political legitimacy from their capacity to undertake traditional social responsibilities for the societies they govern, may be compelled to turn to regional collective action as an option to maintain levels of employment and policy instruments.

Regionalism plays a circular game of alternating pro and anti-liberalisation stances through regional structures and arrangements. A lesson stemming from Europe is that regional integration projects often need large member states with technocratically capable cadres in order to provide vision and leadership. France and Germany played this role in the European Economic Community and its antecedents from the 1950s, and Singapore and Thailand seem to aspire to a similar partnering role in the Association of South East Asian Nations (ASEAN). Brazil in South America is a case in point. However, for regionalism to be conducive to the reduction of international power asymmetries it also needs to be able to address domestic and regional asymmetries. This requires keeping policy space over key public instruments needed to adopt long-term development strategies at the national and expanding them with regional cooperation. The Brazilian government is aware that it is not sufficient to integrate markets. Regional governance instruments are indispensable for the integration of production chains, regional public instruments, social policies to address internal asymmetries.

Intergovernmental coalitions: The usual response to the problem of weak bargaining power is the strength-in-numbers argument. The formation of intergovernmental coalitions constitutes another source of bargaining power to contest asymmetries (ODELL, 2006). The incorporation of new members to the WTO has opened a political opportunity for developing countries to increase their leverage by building coalitions around a series of common issues and agendas. Approximately 110 of the WTO's 159 members are developing countries. This presents a favourable situation to build coalitions to reduce the power asymmetries in trade negotiations, make decision-making processes more equitable and transparent.

Developing country coalitions such as the LMG, the African Group, the G90 and mainly the G-20 and G-33 led by Brazil and India have gained considerable repercussion. The resistance of the LMG and the African Group against the exclusionary decision-making procedures at the WTO led to the breakdown of the ministerial meeting of Seattle in December 1999. This set an important precedent for collective action. Moreover, the pressures of the G-22, G-33 and G-90 led to the impasse at the Cancún meeting in 2003. This created a new precedent in the history of the WTO. They also succeeded in getting three of the four Singapore issues (investment, competition policy, and government procurement) dropped off the negotiating agenda of the Doha Round. In the aftermath of the Cancun meeting, the G-33 stepped up its demands for special and differential treatment (S&D) as a prerequisite for progress in the Round, particularly the right to identify special products of interest on which there would

be no tariff reductions (CHARLTON, 2005, p. 4; MABLY, 2009). Other indications of the influence acquired by coalitions can be seen in relation to TRIPs and public health and to the Cotton Initiative led by the Cotton-4 supported by the African Group. The influence of these coalitions in trade discussions has changed the institutional dynamics of the WTO (NARLIKAR and TUSSIE, 2004; PATEL, 2006).

All these coalitions differ from their older counterparts and predecessors. They adopt a more prominent and publicly visible role in negotiations, which often involves issuing public declarations, holding press conferences, engaging in media campaigns, creating logos and forms of branding. Another distinctive feature is their engagement with NGOs in the framing of negotiating positions and in the undertaking of public advocacy campaigns. The case of the campaign of Brazil and other developing countries allied with NGOs to frame the negotiations of intellectual property as a health issue in the Doha conference illustrates this point.

Amongst these coalitions, the G-20 (in which the big countries such as Brazil, India, China, South Africa, Argentina) is particularly important, not only because it carries weight by its sheer market power but because it has significant development implications to smaller developing countries which remain at the margin of the negotiating process. However, the G-90 plays a key role with regards the transparency and democracy in the WTO, mainly by questioning norms in the rule-making process. Furthermore, the G-33 which represents over 40 developing countries in agricultural negotiations proposes the recognition of 'special products' for special treatment (i.e. lower tariff reductions). The argument is that, in the absence of deep pockets, tariffs are the only instruments available to protect their farmers.

Intergovernmental coalitions rely on the production of knowledge to argue their case. Formalised and shared knowledge can gradually change rules of engagement as they assist governments with technical and analytical resources. This capacity is needed to deal with the dilemmas of the circular game between bilateral and multilateral negotiations. Their very informality is a rich learning ground; it has the advantage of having low start-up costs, allowing greater flexibility and the avoidance of sanctions. By way of example, following the Cancún Ministerial, some members of the G-20 were compelled to drop out in response to pressures from the US. Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, and Peru broke away from the group for some time but after concluding their bilateral negotiations with the US they returned to the fold and were accepted with no acrimony.

These flexible arrangements also serve as safety nets when regional agreements are watered down and even split as a result of the push of North-South agreements. This has been the case of the Andean Community of Nations, the Central American Common Market and ASEAN.

Alignment with networks of non-state actors: As was discussed in the first section, the new emphasis on reciprocity has added a previously absent domestic dimension, whereby the gains of one sector abroad require another sector to adjust to heightened import competition. The sensitivity of domestic actors to the distributional impact of trade concessions has tended to gen-

erate conflicts and resentments. Unleashing sufficient passion from below, civil society campaigns and new forms of organisation and resistance were triggered. These increasingly mobilised actors have created transnational networks and coalitions exercising voice and demanding participation. Moreover, some of these civil society actors have constructed social movements to articulate responses to the push of asymmetric negotiations.

The capacity of governments such as Brazil, Venezuela, Ecuador and Argentina in South America to seize the opportunity and to enrol with non-state actors became an additional source of bargaining power. Leaning on these campaigns, governments can manipulate value conflicts, trim proposals and react with counterproposals either through regional agreements or the looser coalitions in the WTO. Dealing with asymmetry becomes less of an exercise in helplessness. Instead, it becomes more of an exercise in negotiated accommodation where state and non-state actors interact and feed off each other in a process whereby values become shared, rules gradually codified, and all actors get to reinvent themselves. There is then a constant weaving of negotiations to build consensus at home by incorporating and/or co-opting anti-globalisation movements.

In terms of alignments with transnational civil society networks, there is the well recorded case of the alliance crafted between developing countries and Non-Governmental Organisations (NGOs) like Consumer Project on Technology, Médecins Sans Frontières and Oxfam has been a crucial aspect of the Declaration on TRIPs and Public Health that was agreed by ministers in Doha. Another prevalent example is the informal alignment of the Venezuelan government with social movement coalitions in Latin America in the context of the negotiation of a FTAA. This alignment centred on building regional opposition to the neo-liberal trade agenda contained in the FTAA project, as well as fostering the construction of alternative integration projects in line with the Bolivarian Alternative for the Americas (ALBA) initiative (SAGUIER, 2007). Likewise, Argentina and Brazil side-lined with the international labour movement and the International Labour Organization in the context of the G-20 summit process to support the centrality of protecting employment and social security as policy responses to stimulate sustainable economic recovery in the face of the international financial crisis (SAGUIER, 2011).

Concessions of selective participation to some civil society actors, a common currency used by the United States in classic two level games to increase leverage in negotiations (Putnam, 1988) are emulated by weaker governments in their challenging strategies. What emerges from these trends is an interesting relationship between the use of mobilisation and resistance in which governments adapt in response to claim-making and mobilizing by civil society and balance the move with the risk adverse mindset of elites with popular disaffection.

Discursive/Normative power: Negotiations are embedded in an intellectual landscape that directly affects course and outcome. Perhaps this is the least-discussed element and the one leading to the reproduction of intangible asymmetries. Ideas in trade have become so dominant

that they are embedded in trade institutions and promulgated by those institutions. They can remain then largely unquestioned and taken for granted, playing a subtle background role in shaping and limiting public debate and the articulation of policy alternatives, thus de-politicizing issues. As such ideas can exercise a non-coercive form of power wielded by dominant actors, often called soft power or cultural hegemony, concealing power relations that stratify the global system into a core of rule makers and a broad band of heterogeneous rule takers. Ideas may also be used, however, to frame or re-frame an issue and influence the public discourse around it (SELL and PRAKASH, 2004). Used as tools ideas can contribute to the definition of interests, identification of policy problems and preferred solutions, especially in their capacity to posit causal relationships (GOLDSTEIN and KEOHANE, 1993). They have been useful in the types of coalitions mentioned above. Norms, ideas about what is right or wrong, can legitimate action or challenge legitimacy. Ideas can also become weapons to undermine prevailing ideas and institutions particularly in periods of crisis or uncertainty. As contending players grow in strength and stature, relying on the creation of coalitions, they must at the same time invest in becoming technically empowered to challenge asymmetry through knowledge, research and value creation. Value creation and the crafting of operating principles all play a role in balancing asymmetry and claim-making.

In this respect, Peter Haas's work (1992) on the role of international epistemic communities illustrates how the transnational collaboration of 'professionals' can shape policy preferences and are applied to problem solving. The term of epistemic communities refers to a congregation sharing a world view (or episteme). It is an international network of professionals with recognised expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue area. The professionals in an epistemic community have a shared set of normative and principled beliefs: common casual beliefs, which are derived from the analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes. They also share notions of validity and a mutual policy enterprise.

Political networking with governing institutions lays the groundwork for a broader acceptance of the community's beliefs and ideas. Economic and political networking allows them to control the channels by which these innovations diffuse and to become the torchbearers of new ideas, setting standards for some policies and freezing out others as wrongheaded. Once achieved, that inner circle can be expanded to broader and broader international sets of governments and civil society networks until it is shared by enough to persuade the world that its policy aspirations are achievable. Such constructions can matter, not simply because they can provide the substantive content of demands in a trade negotiation, but also because it can serve as an important legitimising device. This source of power in trade negotiations concerns the ability of governments to frame particular demands and agendas in terms of

concepts or themes that can enhance the imperatives of one position over another avoiding or softening visibly ideological grounds.

Ideas, like interests, are not static. Uncertainty, crises and unforeseen or unintended consequences of past policies and actions can present opportunities for change, which is, learning. Ideas and interests may also be reshaped through interactions with other actors. In this context, policy networks and communities of knowledge can serve as a focal point to share analyses of the environment, the consequences of policies, and the legitimisation of change. The power politics of knowledge can influence first the conceptual change and then legitimise the implementation of an agenda that has evolved as a result of several other, often political, forces. The value of ideas and knowledge is that it can justify and explain demands of one group to other groups; and can help to disentangle the knowledge trap. Likewise, ideas and knowledge are also powerful insofar as they make it possible to envisage alternative scenarios and aspirations on which political visions can take form. Here is where ALBA, IBSA and UNASUR have made great contributions to balancing the asymmetric world order.

Conclusions

How can developing countries manage the terms of integration into the global economy? How do different sets of external pressures place constraints on national development strategies? What offsetting mechanisms have emerged? We drew attention at the outset that trade negotiations on a reciprocal basis take place in conditions of severe asymmetric power relations with scarce if any chance of fair play. The renewed North-South imbalance embedded in the North-South agreements is a straightjacket that compels developing countries to follow standard neo-liberal policies. This depiction, applauded by some and assailed by others, understates the difficult dilemmas that countries face. It is undeniable that changes in the contemporary international political economy limit past options, and that today's developing countries are being deprived of opportunities to use many of the policy instruments that more developed countries used at similar levels of income. But this argument does not count the opportunity costs, the cost of being excluded and the domestic political frictions involved;² nor does it take into account that the straight-jacket is never watertight. This is not to say that some of the choices we might wish to make have not become more costly.

Asymmetrical trade negotiations are driven intensely by knowledge and ideas that were linked strategically to the interests of proponents. Negotiations require interest-based problem solving, hands-on research and alliance building oriented at transforming the trade agenda and governance processes. The overarching challenge is the development of power on the basis of inequality; that is to make incremental changes in power positions building new alliances; to provide structure and principles to handle such changes and to allow for transitions that might otherwise prove unmanageable or too costly to face. This requires mustering of collective forces where coalitions cooperate with each other

2. If there is an opportunity for an actor to achieve an export gain, an 'opportunity logic' may be invoked by the actor presented with the opportunity, often highly conditioning government action

to mobilise for change, to solve problems and attain goals. While inter-governmental coalitions and regional agreements are mechanisms to strategically *influence* the process, civil society networks serve to strategically *challenge* the process. They have all become significant symbolically as well as practically. Agenda setting, assessment, and the construction of counter-proposals involve continuous evaluations and filtering to suggest alternative modes of actions.

To belabour the point; victims build capabilities. Possibilities rest on mustering sources of leverage increased bargaining competence, a vision, a map and operating principles. Herein lays the challenge of participating in the building of new ideas, practices and institutional arrangements for trade governance to overcome entrenched asymmetries for the goal of a more egalitarian regime. There is no doubt that the asymmetric power relation in the centre-periphery model still holds. This is why the issues of regional and global governance have become so prominent in South America and are likely to loom even larger if negotiations with the EU change the balance.

References

- CHARLTON, A. A proposal for special & differential treatment in the Doha round. June, Mimeo, Geneva, 2005.
- DAVIS, C.L. Do WTO rules create a level playing field? Lessons from Peru and Vietnam. In: ODELL, J.S. **Negotiating trade: developing countries in the WTO and NAFTA**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006. p. 219-256.
- DIAZ, A. **América Latina y el Caribe: la propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio**. Santiago: CEPAL LC/G.2330-P, 2008. Available at: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/32614/LCG2330-P.pdf>. Accessed 7 Feb 2014.
- DRAHOS, P. When the weak bargain with the strong: negotiations in the WTO. **International negotiation**, Detroit, v. 8, n. 1, p. 79-109, 2003.
- GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.
- HELLEINER, G.K. Developing countries in global economic governance and negotiation processes. In: NAYYAR, D. **Governing globalization, issues and institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 308-33.
- HIRSCHMAN, A. **National power and the structure of foreign trade**. Expanded ed.: University of California Press, 1980.
- KUMAR, N. Building a development-friendly world trading system. **Bridges**, Geneva, v. 11, n. 5, p. 3-5, 2007.
- LECHINI, G.; GIACCAGLIA, C. El rol de IBSA en los nuevos escenarios globales. In: **ANUÁRIO Desenvolvimento y región: los desafíos de la integración en sus diferentes configuraciones**. Rosario: Fund. Instituto de Desarrollo Regional, 2007. p. 175-182.
- MABLY, P. Centralized Production: the group of 33. In: TUSSIE, D. (Ed.). **The politics of trade: the role of research in trade policy and negotiation**. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff, 2009.
- NARLIKAR, A.; TUSSIE, D. The G20 at the Cancún ministerial: developing countries and their evolving coalitions in the WTO. **World economy**, Malden, v. 27, n. 7, p. 947-66, 2004.
- ODELL, J.S. Introduction. In: ODELL, J.S. **Negotiating trade: developing countries in the WTO and NAFTA**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006. p. 1-40.
- OSTRY, S. Trade, Development and the Doha development agenda. In: LEE, D.; WILKINSON, R. (Ed.). **The WTO after Hong Kong: progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda**. London: Routledge, 2007. p. 26-34.

PALACIOS, G. Latinoamérica frente a la negociación internacional de subsidios. Serie LATN brief, Buenos Aires, v. 16, p. 1-4, 2003.

PATEL, M. New faces in the green room: developing country coalitions and decision-making in the WTO. **The Global Economic Governance**, Oxford, Sept., p. 1-37, 2007. Available at: <http://www.globaleconomicgovernance.org/sites/geg/files/Patel_GEG%20WP%202007_33.pdf />. Accessed 7 Feb 2014.

PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International organization**, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

QUILICONI, C. Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: liderazgo competitivo o negación mutua? **Revista CIDOB d'afers internacionals**, Barcelona, n. 102-103, Sept., 2013.

SAGUIER, M. La gobernanza económica global en el G20: perspectivas para la agenda del trabajo. **Perfiles Latinoamericanos**, México, año 19, n. 38, p. 205-225, 2011.

SAGUIER, M. The Hemispheric social alliance and the free trade area of the Americas process: the challenges and opportunities of transnational coalitions against neo-liberalism. **Globalizations**, Oxfordshire, v. 4, n. 2, p. 251-265, 2007.

SELL, S.; PRAKASH, A. Using ideas strategically. **International studies quarterly**, Malden, v. 48, n. 4, p. 143-75, 2004.

SHADLEN, K. Globalisation, power and integration: the political economy of regional and bilateral trade agreements in the Americas. **Journal of development studies**, Oxfordshire v. 44, n. 1, p. 1-20, 2008.

SMYTHE, E. Assessing the Doha development round. In: LEE, D.; WILKINSON, R. (Ed.). **The WTO after Hong Kong**. London: Routledge, 2007. p. 205-226.

TUSSIE, D. **The less developed countries and the world trading system: a challenge to the GATT**. London; New York: Pinter, 1987.

TUSSIE, D.; SAGUIER, M. The Sweep of Asymmetric Trade Negotiations: Introduction and Overview. In: BILAL, S.; LOMBAERDE, P. D., *et al* (Ed.). **Asymmetric Trade Negotiations: The International Political Economy of New Regionalisms Series**: Ashgate 2011. ISBN 978-1409434061.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. The multilateral trading system: a development perspective. New York: UNDP, Dec., 2001. http://www.iatp.org/files/Multilateral_Trading_System_A_Development_Pers.htm

WONG, K.F. Empowerment as a panacea for poverty: old wine in new bottles? **Progress in development studies**, Thousand Oaks, CA, v. 3, n. 4, p. 307-22, 2003.

Turkey: angling for position in a disintegrating world-system

Turquia: à procura de lugar em um sistema mundial em desintegração

Cem Somel¹

1.Professor of economics at Abant İzzet Baysal University, Bolu, Turkey.

ABSTRACT

Turkish national income *per capita* is rising relative to the world, but this is not reflected in human development indicators. Under liberal economic policies Turkey has accumulated external debt and is vulnerable to capital outflows. The Islamist party in power is mitigating the authoritarian nationalist character of the state in line with popular demand, including the Kurds' demands for democratic rights. Assertive foreign policy in the Middle East is straining relations with the US and Israel. Interference in civil conflicts in the region may pose create dangers for domestic political stability.

Key words: Turkey. Political economy. Foreign Policy.

RESUMO

A renda nacional turca *per capita* tem aumentado em relação ao resto do mundo, embora isso não esteja refletido nos indicadores de desenvolvimento humano. Sob as políticas econômicas liberais, a Turquia tem acumulado dívida externa, ficando vulnerável a saídas de capital. O partido islâmico no poder tem mitigado o caráter nacionalista autoritário do estado juntamente com a demanda popular, incluindo as demandas dos curdos pelos direitos democráticos. A política externa assertiva no Oriente Médio está estreitando as relações com os EUA e Israel. Interferência em conflitos civis na região pode representar perigos para a estabilidade política interna.

Palavras chave: Turquia. Economia Política. Política externa.

Recebido em:
10 de outubro de 2013
Aprovado em:
1º de novembro de 2013

Introduction

Emerging market is a term introduced in the 1980s by the World Bank to refer to semi-peripheral countries that were rapidly industrializing and providing lucrative investment opportunities for core countries' financial institutions. Over the years quite a few institutions (international financial institutions, research institutions, credit rating agencies, stock market indices) have made various lists of emerging markets. Turkey is one of the emerging markets.

Since the industrialization of emerging markets in this period is closely linked to the globalization of industrial production initiated by the manufacturers of the core, and since the external financial liberalization of emerging markets is largely the result of policy influences emanating from the core, one could consider the "emergence" of these "markets" (countries) as a feature of the functioning of the capitalist world-system.

The capitalist world system has been experiencing a decline of the hegemonic state, the United States of America, for some time, possibly since 1971. There being no apparent contender for the position of hegemon, neither Japan nor the European Union, the system has been heading towards a period with little leadership among the core states, i.e., the high-income OECD countries.

The world economic crisis that began in 2007 in the US tarnished this country's claim to expertise in capitalist macro-management, eroding its political clout in international affairs. The contagion of the crisis to the rest of the core accelerated another trend – the economic regression of the core relative to semi-peripheral countries, especially some East Asian countries.

These developments have increased the latitude for economic and foreign policy making among the semi-peripheral countries. A study of Turkey as a semi-peripheral "emerging market" should be developed in this global context: how has the Turkish ruling class, through its various governments, used this latitude?

This article questions firstly how Turkey -as society and state- has been reacting to changes in the functioning of the world economy; secondly, how Turkey has been developing a post-modern domestic political environment and, thirdly, how these economic and domestic political changes interact with Turkey's foreign relations. We focus on the period since 2003, as the Justice and Development Party came to power in November 2002 and has been elected to power in two subsequent elections.

Turkey as an emerging market

Import substituting industrialization in 1961-1979 developed in Turkey (which had been an agrarian economy) manufacturing industries which were largely assembly line activities and dependent on foreign technology. Turkey suffered an external debt crisis in 1977-1979. The World Bank provided credit relief under a structural adjustment program. The government began liberal economic reforms in 1980. A military coup that year consolidated the neoliberal reform process

against any popular resistance. Gradual trade liberalization and domestic financial liberalization continued through the 1980s, culminating in full external financial liberalization (capital account convertibility) in 1989.

Turkish governments have been consistently pursuing export-led growth policies, gradually making the country a more open economy, in tandem with the upper middle income country group wherein the World Bank places it (Table 1). Turkey has been improving its relative standing in world economy, measured by its per capita gross domestic product, which has been rising with respect to both the world average and the average of the high-income OECD countries (which comprise the core of the world-system)(Table 2).

How has this apparent improvement in *per capita* income reflected in the living standards of the population? According to the Turkish Institute of Statistics, in 2012 the highest income-earning families as a quintile of all families got 45.0 per cent of total disposable income, the fourth quintile received 22.0 per cent, the third 15.6, the second 11.0, while the lowest quintile of families got 6.5 per cent. The same statistics for 2003 were 48.3, 20.9, 14.5, 10.3 and 6.0 per cent. So figures show that the income distribution appears to have somewhat improved, although they do not reveal the distribution for the highest and lowest 10 per cent or 5 per cent of families, and they do not reflect differences in family size. The figures say nothing about the welfare effects on the poor of the gradual privatization of basic services, such as health, education, transportation.

Table 1: Trade as percentage of GDP

	1980-1989	1990-1999	2000-2007	2008-2011
Turkey	30	40	48	51
Upper middle income countries	33	46	61	61
World	39	43	54	58

Source: World Bank, World Development Indicators.

Table 2: Turkey's per capita GDP ratio to per capita GDP in the world and in high income OECD countries (per cent)

	1980-1989	1990-1999	2000-2007	2008-2012
Ratio to world	85	103	127	144
Ratio to high-income OECD	24	27	34	43

Source: World Bank, World Development Indicators. Note: Per capita GDPs are in current international dollars (purchasing power parity).

A clearer indication of how the increases in national income affect the general well-being of the population is provided by the Human Development Reports (HDRs) of the United Nations Development Program. The reports publish for each country an annual Human Development Index (HDI) calculated from a basic health indicator (expected life expectancy at birth), education statistics (meaning years of schooling and expected years of schooling) and Gross National Income per capita. Each HDR publishes a list of all countries ranked according to their human development indices. The HDRs also publishes the *difference* between each country's rank number in the list according to *per capita* income,

2.E.g. if the per capita income rank of a country is 100, but its rank in the HDI list is 90, then that country has succeeded in converting its income into education and health results that compare favorably with other countries near its level of per capita income.

and the country's rank number in the HDI listing. If the difference for a country is positive, it means that the country has achieved goods results in health and education, given its *per capita* income². If the difference is negative, it means that the country has underperformed in health and education, compared to other countries with similar *per capita* income. Table 3 shows that in Turkey the population's average well-being as measured by the human development indices has been deteriorating *compared to its per capita income*; as Turkey is climbing much faster in the *per capita* income list, compared to the Human Development List.

Table 3: Rank in per capita Gross National Income minus rank in Human Development Index for Brazil, China, Cuba and Turkey

	1987	2002	2012
Brazil	-5	-9	-8
China	44	5	-11
Cuba	26	39	44
Turkey	1	-12	-32

Source: UNDP Human Development Reports 1990, 2004 and 2013. Note. Per capita GNIs converted to US dollars with PPP.

The main aim of neoliberal economic transformation of policies in general is to reduce the share of the working people in the national product, and to make the working people produce more output. It can safely be asserted that this aim is the same in all countries in the world-system.

However, the bourgeoisies in the semi-peripheral countries seem to be pursuing varying strategies in their foreign economic policies. Some East Asian states have at times implemented mercantilist policies in trade (applying covert protectionism and dumping) and in their exchange rate policies. After the 1998 East Asian crisis even the IMF has accepted the need for some checks on short-term speculative capital flows, and many East Asian and Latin American states have been more or less discriminate in their trade and capital account policies (GRABEL, 2011). These policies have yielded trade surpluses and accumulated reserves. This is reflected in the overall trade balance (even surplus) achieved by the upper middle income semi-peripheral countries in aggregate in the last decade (Table 4).

By contrast, successive Turkish governments since 1980 have gradually liberalized imports. In 1989 the Turkish state started to implement fully-fledged external financial liberalization. In 1994 the Turkish state signed the final agreements of the Uruguay Round of GATT; and in 1995 Turkey signed a customs union agreement with the European Union. These have committed Turkish governments to free trade with the EU and all countries with which the EU has trade agreements. Under the terms of the customs union, Turkey implements the tariffs decided by the EU on imports from other (third party) countries.

Consequently, Turkey has twice (in 1994 and in 2001) experienced post-Bretton Woods crises, where short term speculative capital inflows have (1) appreciated the currency, (2) financed the subsequent trade deficits, (3) financed wealth transfers abroad, and (4) suddenly turned into outflows, triggering currency crises. Each of these episodes in 1994 and

in 2001 ended with a devaluation mitigated by an IMF loan to the government; loans with economic policy strings attached. Turkey's GDP growth has been partly fueled by inflows of foreign savings.

The Justice and Development Party (AKP) government that was elected after the 2001 currency crisis has pursued the same liberal trade and international financial integration policies that led to two currency crises. Private capital inflows stabilized the Dollar exchange rate for roughly a decade, in spite of a low rate of inflation. Consequently Turkey has been running current account deficits. These capital inflows and deficits have been accumulating a negative net external balance between foreign assets owned by residents, and assets in Turkey owned by non-residents (i.e. the external financial liabilities) (Table 5). The foreign assets owned by residents (mostly Turkish citizens) amounting to 216 billion dollars comprise capital flight. The accumulated 420 billion dollar deficit at the end of 2012 represents the sum of the imports that have been financed by non-residents' supply of foreign exchange. A quick comparison of official reserves and portfolio liabilities shows the potential for a currency crisis. When short term loan liabilities and deposit liabilities amounting to 174 billion dollars (within the "other liabilities") are added to the portfolio liabilities, the total of the stock of "hot money" clearly presents a threat to the Turkish economy.

Table 4: External balance on goods and services as percentage of GDP

	1980-1989	1990-1999	2000-2007	2008-2012
Argentina	2.4	-0.7	6.1	3.5
Brazil	2.4	-0.3	1.7	-0.5
China	-0.6	2.1	4.2	5.0
Thailand	-3.0	-1.0	5.5	5.6
Turkey	-3.1	-3.0	-1.8	-5.3
Upper middle income	0.2	0.0	2.5	1.3
Lower middle income	-3.2	-2.3	-1.2	-4.8

Source: World Bank, World Development Indicators.

Table 5: Turkey's net international investment position (billion US dollars)

	December 31, 2002	June 30, 2013
net international investment position	-86	-420
Assets	62	216
foreign direct investment	6	31
portfolio investment	1	1
other assets	28	61
Official reserves	28	123
Liabilities	148	636
foreign direct investment	19	165
portfolio investment	24	181
other liabilities	105	290

Source: Central Bank of the Republic of Turkey.

The signs of an easing of expansionary monetary policy in the US in August 2013 (i.e. a rise in US interest rates) have led to capital outflows

from Turkey, raising the price of the US dollar. More importantly, these accumulated liabilities make the Turkish government vulnerable to economic blackmail on political issues by any government with an influence on credit rating agencies or the IMF.

Meanwhile the global crisis that began in 2007 caused a GDP contraction of 5 per cent in 2009. GDP rebounded in the following years.

Political Islam

Following the coup in 1980, the Turkish junta and the civilian politicians managed a gradual return to parliamentary rule, under a new authoritarian constitution. In this period two important political movements gained in strength, two movements opposed to the authoritarianism, nationalism and secularism of the state. One was Islamist political movements which challenged the republic's authoritarian secularism. The other was the Kurdish political movement, which challenged the authoritarian ethnic Turkish nationalism. Authoritarian secularism and ethnic nationalism were two basic foundations of the republic. The rise of the Islamist movement and of the Kurdish movement coincide with the rise of identity politics worldwide.

The assertion of Islamic identity in Turkey had a class dimension. The country was ruled by a military-bureaucratic elite in a one-party (Republican People's Party, CHP) regime through 1923-1950. After the transition to a multi-party parliamentary regime this elite kept surveillance over the political process. The Turkish Armed Forces staged coups in 1960 and in 1980; and intervened heavy-handedly in political life in 1971 and in 1999, forcing elected governments to resign. The elected governments removed from office in 1960, 1971 and 1980 comprised parties with conservative - popular leanings. In 1999 an Islamist Prime Minister was forced to resign. Hence, Islamists always presented themselves as the victims of an authoritarian ruling class which scorns the voters' choices. They thereby gained the support of at least a substantive portion of the working people in towns and villages.

Assertion of Islamic identity also had a factional capitalist dimension. Some capitalists (mostly in towns in Anatolia) combined in thinly disguised Muslim business people's associations to protect their interests against the big capitalists who are based in the large cities.

From the 1970s onwards, the Islamist political party was regularly shut down by the Constitutional Court, to be immediately reincarnated under a new name. This Islamist party in its various incarnations shared power with secular parties at various times in the 1970s and in the 1990s, but was always under threat from the secularist military and judiciary. The turning point for the Islamist movement came with the election of the newly formed Justice and Development Party (AKP) with a majority in parliament in 2002. AKP had an overtly liberal economic program.

Once in power, the AKP government carefully, gradually and painstakingly made moves and passed legislations to remove the Turkish Armed Forces from the political arena. Many non-Islamist intellectuals supported the AKP's struggle to end the influence of the army in political life. In 2008 the judiciary began to prosecute and try officers and civilians

who were accused of involvement in the army's interventions in politics, including those who apparently had plotted to topple the AKP government through coordinated disturbances. In August 2013 one of these trials ended with heavy prison sentences passed on the defendants, including some high-ranking retired Generals. CHP supporters and other secularists charge that the trials are not conducted under proper legal procedures. However, AKP's policies that have ended the Generals' frequent intervention in politics increased and have sustained popular support for the party. AKP was also able to gain voters' support through some reforms in public services, and some socially progressive policies (e.g. protection of women abused in the family).

On the other hand, AKP's pursuance of the export-led-growth strategy has continued the process begun in the 1980s to make waged employment more flexible, to reduce the level of unionization, to deteriorate the natural habitat of Turkey, and to create disasters of urbanization. Investment projects destroying the rural environment such as hydroelectric dams frequently confront local resistance. However these policies have not yet cost AKP much votes in parliamentary elections, being a continuation of neoliberal policies begun twenty years earlier.

The Kurdish movement

Kurds populate mostly the eastern provinces of Turkey, which is their homeland, and comprise roughly 20 percent of the total population; a population estimated around 18 million. There are Kurdish populations in towns and cities in the western and central parts of the country. Since the 1920s the state suppressed Kurdish identity and culture. Kurds had the same citizenship rights as ethnic Turks provided they did not express their Kurdish identity. The East was and remained poor.

A clandestine Workers' Party of Kurdistan (PKK) was formed in 1978, in a period of political and economic instability in Turkey, reflecting the crisis conditions in the capitalist world-system. Following the 1980 coup, the military junta established a new regime under an authoritarian nationalist constitution. The PKK began a guerilla insurrection in 1984, attacking army and security forces in the Kurdish provinces.

The demands of the PKK included recognition of Kurdish identity, acceptance of their language and culture, and their regional autonomy. The PKK benefitted militarily from the mountainous terrain, popular Kurdish support, and military bases in Northern Iraq and Syria. The state was unable to exterminate the PKK in spite of the losses it inflicted on the guerillas and the forced evacuation of Kurdish villages. It is estimated that the internally displaced people reached 3.5 million in 2010. The forced urbanization of Kurds created a proletariat working in the informal sector (YÖRÜK, 2012, p. 521).

The Turkish state tried in the 1990s to define the Kurdish issue as one of economic underdevelopment in the Southeast, and financed projects to promote regional development. The state also passed repressive laws that led to imprisonment of people on charges of supporting terror, separatism etc. (SATANA, 2012, p. 173).

In the 1990s the state began reluctantly to make small marginal cultural concessions (allowing Kurdish language courses, setting up a Kurdish language channel on state TV etc.). These gradual changes were partly motivated by the negotiations with the European Union for Turkey's membership. The Kurds formed a political party which won seats in Parliament. It was closed several times by the Constitutional Court, to be immediately reincarnated under a new name. The Kurds carried on a legal struggle parallel to the armed struggle.

In 1998 Turkey threatened the Syrian government with war to end Syrian support for Öcalan, who was residing in Damascus. Öcalan fled from Syria and was apprehended in Kenya in 1999 by the Turkish intelligence, brought to Turkey, tried and sentenced to life imprisonment. After 2002 the AKP government accelerated the token concessions on identity and culture while continuing the military campaign against the PKK. Many Kurds voted for the AKP because it seemed to be less given to Turkish nationalism.

In early 2013 the AKP government announced an accord with the PKK leader Abdullah Öcalan, who is in prison. The accord stipulated a cease-fire, the withdrawal of PKK guerillas to their base in Northern Iraq, and democratic reforms.

What brought about this policy change of the Turkish state? Firstly, the moral fatigue of seeing an estimated 40000 soldiers, policemen, guerillas and civilians die in the conflict over 28 years. Secondly, recognition that a guerilla movement enjoying popular (Kurdish) support could not be annihilated. Thirdly, recognition of the resolve of the Kurdish people to make sacrifices for their rights. Fourthly, with the establishment of a Kurdish regional authority in Northern Iraq and the likelihood of a similar autonomous region emerging in Northern Syria, an understanding that a prolonged war with the PKK in Turkey could internationalize the conflict and lead to demands for separation and independence.

The PKK leadership (Öcalan) also acknowledged and declared that armed struggle had reached its purpose; henceforth the struggle should continue through democratic channels.

The accord with the PKK leadership was politically a risky move for Recep Tayyip Erdoğan, the Prime Minister. The PKK has been officially denounced for three decades as a "splittist" terrorist organization led by a blood-thirsty "baby killer" (i.e. Abdullah Öcalan). But, despite Turkish nationalist opposition to the accord, most of the Turkish population seems to have accepted the idea of making some concessions on some of the traditional tenets of the Republic to achieve an end to the bloodshed.

Since spring 2013 there has been no fighting and most or some of the PKK guerillas have moved to their bases in Northern Iraq. As of October 2013, the Kurdish legal party and the PKK leadership in Iraq were expressing their dissatisfaction at the snail's pace of democratic reforms carried out by AKP. The four parties represented in parliament (AKP, CHP, the Kurdish party and a Turkish ultra-nationalist party) have agreed to draft a new constitution; but disagreed on how to formulate the basic definition of the Republic of Turkey (the ethnic dimension) is hindering

progress in this work. In March 2014 Turkey has local government elections and the AKP leadership is mindful of Turkish nationalist sentiment.

Another social fault line in Turkey is the Alevi sect (not to be confused with Arab Alawites). This is an Anatolian Muslim sect said to combine elements of the Shiite sect, Shamanism and Sufism. Alevis have oppressed and discriminated against since the 16th century. They number between 15 and 20 million. In the current wave of identity politics Alevis have been struggling to be accepted as a religious group, and for their places of worship be given the same privileges as mosques, churches and synagogues. Sunni Muslims regard Alevis as heretics. Alevis are a minority among Turks and Kurds. AKP is de facto a Sunni Muslim party. The government has been making signs of recognition of Alevis' grievances but has shown reluctance to meet their basic demands (ALEMDAR ; ÇORBACIOĞLU, 2012).

Foreign policy

The AKP government's foreign policy in its first term was been carefully designed to avoid the appearance of radicalism. At the same time the AKP version of "moderate" Islamism in a secular state raised interest in the Muslim world (BARKEY, 2012).

The Republic of Turkey is a member of the North Atlantic Treaty Organization since 1952. As a Muslim country Turkey has helped the image of NATO operations in Muslim countries such as NATO's involvement in ISAF in Afghanistan after 2001 and its involvement in Libya in 2011.

Turkey has a long-standing relationship with the European Union. In 1995 Turkey formed a customs union with the EU, and has been negotiating for full membership since 2005. There are serious reservations among EU governments on Turkey's membership. These reservations are couched in terms of problems in Turkey's adjustment to the so-called *acquis* (in human rights etc.); but internal conflicts in the EU and the reluctance to extend the borders of the EU to become neighbors with Iran, Iraq and Syria are probably other major obstacles (FLANN, 2003; MÜFTÜLER-BAÇ, 2008).

The Republic of Turkey has had relations with the State of Israel since the foundation of the latter. Besides trade, the two states have military cooperation agreements.

The US-led occupation of Iraq in 2003 increased anti-US sentiment in the population of Turkey. The Turkish parliament did not allow US forces to attack Iraq from Turkish soil; specifically the use of the US-Turkish air base in Adana. However the AKP government has continued Turkish military cooperation with NATO and the US in Afghanistan.

The ideology of AKP began to reflect on foreign policy after the Israeli attack on Gaza in 2008. The Prime Minister of Turkey, R. T. Erdoğan, publicly criticized the attack in the presence of the Israeli President at Davos in January 2013, souring Turkish-Israeli relations and increasing his popularity in Turkey and among the Arab peoples. Then, an Israeli attack in international waters in the Mediterranean Sea on a flotilla of ships organized by a Turkish organization carrying aid material to Gaza

in 2010, further worsened Israeli-Turkish relations. In 2013 relations were normalized with an Israeli apology and compensation for the Turks killed on the ships. These developments can be interpreted as a weakening in the front of semi-peripheral states in the Middle East, a front that used to defend the interests of the core.

In 2009 A. Davutoglu, an influential academic, was appointed Minister for Foreign Affairs. Davutoglu's name is associated with a more independent pro-active foreign policy in the region, which has been called neo-Ottomanism by some.

It is within the context of this independent policy-making that the AKP government in 2010 tried with the Brazilian government to break an agreement on Iran's uranium enrichment. The attempt was rejected by the core states at the UN.

This pro-active stance has led the AKP government to get involved in some civil conflicts in Arab countries: Turkey has supported the rebels in Libya in 2011; Turkey has supported the political transformation in Egypt in February 2011, but was very vocal in criticizing the coup against President Morsi in June 2013. This last policy put Turkey at odds with the EU and the US.

Finally the precipitous Syria policy of the AKP government revealed its weakness in predicting the outcome of its policies.

Turkey has an 877 km border with Syria. The both sides of the border are mostly populated by Kurds. Syria claims a province of Turkey (Hatay) which was annexed by Turkey in 1938. The construction of dams in Turkey on the Tigris and Euphrates rivers which flow into Syria has given rise to a water sharing dispute since the 1970s.

During the Cold War Syria was ally of the USSR. During the 1980s and 1990s Syria gave refuge to Öcalan, who directed the guerilla campaign from Damascus. After Öcalan left Syria and was captured, Turkish-Syrian relations improved, despite the treatment of Syria by core states as a state supporting "international terror". Under the AKP government, economic relations and diplomatic cooperation with Syria expanded until 2011.

In 2011 the AKP government gave full support to the rebel fighters, obviously expecting a swift collapse of the Baath regime. However, the Baath regime turned out to have more popular support than expected. It is alleged that the government has allowed the border with Syria to be used to transport arms financed by Saudi Arabia and Qatar into Syria and for foreign fighters to infiltrate Syria. Small air skirmishes with the Syrian air force and sporadic artillery fire on the border in 2012 and 2013 have increased tension.

The civil war in Syria has provided an opportunity to the Syrian Kurdish party (PYD) to establish control over the northern border strip of the country area. The Turkish government has seen the establishment of a Kurdish autonomy in Northern Syria as a negative factor in its negotiations with the Kurds of Turkey; so it has encouraged radical Islamist rebel groups to fight the PYD fighters. This policy has put the AKP government at odds with Washington's apprehensions on the strengthening of the radical Islamist rebels in Syria.

Two articles were published on 10th October 2013 in the Wall Street Journal (ENTOUS ; PARKINSON) and on 17 October 2013 in the Washington Post (IGNATIUS), accusing the chief of the Turkish intelligence organization of sharing intelligence with Iran. Turkish commentators interpreted these articles as evidence of Washington's displeasure of the Turkish government's single-minded drive to topple the Baath regime with no consideration of what might replace it. Hence, AKP's probable miscalculation in Syria has created problems with its relations with the US, and also created a conflict of interests with Iran, which supports the Baath regime.

2013 was also marked by civil protests in towns and cities against the AKP government. It began in May with a peaceful demonstration against a project for a building construction on a centrally located public park in Istanbul. A heavy-handed police crackdown prompted a spiral of demonstrations against the government in Istanbul and many other towns, brutal police interventions, and increasing reaction and riots which lasted until mid-summer. There was actually no single aim or common demand of the demonstrators. Their grievances included (in addition to profit-driven urbanization), restrictions on the sale of alcoholic beverages and restrictions on abortion and the trials of the secularist army officers. Seven people died during the protests.

Conclusion

Similar to other semi-peripheral emerging market states, the ruling class in Turkey is asserting its place in the new international order through its proactive policies in its own region, i.e., the Middle East. However, this class is integrating Turkey's economy with the world economy on the basis of free market policies. These policies make the country vulnerable to financial blackmail by the core countries through credit rating agencies and the International Monetary Fund. Moreover, a rise in the hierarchy of the international division of labor inevitably requires a strategic trade policy, which is absent in Turkey. Hence, the relatively positive performance indicators of Turkey (GDP growth rates) do not reflect a serious drive at upgrading industries, but are the result of capital accumulation through intensive use of cheap labor and environmental degradation.

The Kurdish problem affects both foreign policies and domestic politics. The fight against the PKK (in official parlance "splittist terrorism") dominated political life for nearly thirty years and the struggle for social justice, better working conditions etc., have remained under the shadow of the Kurdish question. Suppression of the Kurds and other minorities has been the main covert justification for restrictions on freedom of the press etc. Hence the struggle of the Kurds for recognition has been contributing to dismantling or reforming the authoritarian nationalist institutions of the republic.

However, ruling classes historically are not great believers in democracy, which gives the various disadvantaged groups in society the freedom to express their problems and frustration. If the government of

Turkey disappoints the Kurds, Alevis and other groups with expectations of a new constitution, and if the turmoil in Syria is not resolved soon, it is possible that Turkey's political stability may be jeopardized.

REFERENCES

- ALEMDAR, Zeynep; ÇORBACIOĞLU, Rana Birden. Alevis and the turkish state. In: **Turkish policy quarterly**, Istanbul, v. 10, n. 4, p.118-124. 2012.
- BARKEY, Henri J. The evolution of turkish foreign policy in the middle east. In: **TESEV foreign policy programme**, Istanbul, Jul. 2012. Disponíble: <http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/e9461835-7524-4d67-85cd-9f72a425f684/Henri%20Barkey_final.pdf>. Accessed: 20 apr. 2013.
- ENTOUS, Adam; PARKINSON, Joe. Turkey's spymaster plots own course on Syria: Hakan Fidan takes independent tack in wake of arab spring". **Wall Street journal**, New York, October 10, 2013.
- FLANN, Harry. Turkey and the EU: politics and economics of accession. In: **Stockholm University Institute for International Economic studies**. Seminar Paper, n. 718, Feb. 2003.
- GRABEL, Ilene. Not your grandfather's IMF: global crisis, productive incoherence and developmental policy space. **Cambridge journal of economics**. London; New York, v. 35, p. 805-830. 2011.
- IGNATIUS, David. Turkey blows Israel's cover for Iranian spy ring. **Washington Post**, Washington, 17 oct. 2013.
- MÜFTÜLER-BAÇ, Meltem. Turkey's accession to the European Union: the impact of EU's internal dynamics. **International studies perspectives**, Malden, MA, v. 9. p. 201-219, 2008.
- SATANA, Nil S. The Kurdish issue in june 2011 elections: continuity or change in Turkey's democratization?. **Turkish Studies**, [n/d], v. 13. n. 2. p. 169-189. 2012.
- YÖRÜK, Erdem. Welfare provision as political containment: the politics of social assistance and the kurdish conflict in Turkey. **Politics and society**, [Los Altos, Calif.], v. 40. p. 517-547. 2012.

Guided by identities? A constructivist approach to sino-american relations¹

1. I would like to thank two anonymous reviewers for their comments and suggestions. All errors remain mine.

Guiado por identidades? Uma abordagem construtivista das relações sino-americanas

Dr. Ramon Pacheco Pardo²

2. Lecturer King's College London

ABSTRACT

The nature of the relationship between the US and China has become one of the most discussed topics in the field of IR. Contrary to Realist expectations, this relationship has thus far been characterized by cooperation on a wide range of issues rather than permanent conflict. Proponents of socialization maintain that this has been the result of Chinese integration within existing institutions and norms. Differently, this article argues that Sino-American cooperation stems primarily from each country's self-images, perceptions of the Other, and the interests associated with them. American ideas of Exceptionalism, Chinese notions of Tianxia and modernization, and mutually positive perceptions of each other, dating back to the late 18th century, underpin a set of interests that explain why current Sino-American relations are characterized by a high degree of cooperation.

Keywords: United States. China. Constructivism. Identity. Foreign policy

RESUMO

A natureza da relação entre os EUA e a China tornou-se um dos temas mais discutidos na área de Relações Internacionais. Contrariando as expectativas realistas, esta relação tem sido, até agora, caracterizada pela cooperação em uma ampla gama de questões, em vez de conflito permanente. Os defensores da socialização sustentam que este tem sido o resultado da integração chinesa dentro de instituições e normas existentes. Diferentemente, este artigo argumenta que a cooperação sino-americana decorre principalmente de auto-imagens de cada país, das percepções do outro, e os interesses que lhes estão associados. As ideias americanas de excepcionalismo, noções chinesas de Tianxia e modernização e percepções positivas mutuamente um do outro, que remontam ao final do século 18, sustentam um conjunto de interesses que explicam por que as relações sino-americanas atuais são caracterizados por um alto grau de cooperação.

Palavras Chave: Estados Unidos. China. Construtivismo. Identidade. Política Externa

Recebido em:
25 de fevereiro de 2014
Aprovado em:
20 de abril de 2014

Introduction

3. See Gries (2005), Wang (2005) or Chan (2008).

The nature of US-China relations has become one of the most discussed topics in the field of International Relations. Some scholars, building on the realist tradition in general and power-transition theory in particular, have argued that war between both powers is inevitable as China reduces its power differential with the US.³ This approach to Sino-American relations assumes enmity and confrontation in the strategic interaction between both.

4. See Deng and Moore (2004) and Johnston (2008).

On the other side there are authors who maintain that China is a status-quo power that wishes to integrate itself within existing institutions and norms. These scholars point at the current liberal international order and argue that even though it reflects American preferences it is also beneficial for most other states. This, coupled with Beijing's need to concentrate on economic growth for the foreseeable future, has led Chinese leaders to accept the prevailing order to benefit as much as possible from it.⁴ Authors purporting this view presuppose collaboration and cooperation between the US and China.

Irrespective of one's approach to the study of present and future Sino-American relations it seems clear that their interactions in the early 21st century have been mostly based on cooperation. Certainly, instances of tension have occurred. However, as Ikenberry (2010) argues, China has yet to show any signs of wishing to disrupt current international structures or to challenge the US. Tellingly, tensions over issues such as the Dalai Lama's meeting with Barack Obama, American arms sales to Taiwan and the alleged undervaluation of the renminbi have not prevented cooperation.

In fact, a bilateral Strategic and Economic Dialogue is in place. In addition, both countries have been working together in multilateral efforts to curb the nuclear programmes of Iran and North Korea. Furthermore, the US and China have recently been cooperating to manage the threat of proliferation of WMD. China and the US have worked together to contain the effects of the recent global financial crisis as well. Finally, Washington and Beijing officials met several times to reach an agreement on climate change, leading to the Copenhagen Accord of December 2009.

The above would serve to prove that socialization of China has worked so far. Material considerations on the part of Chinese leaders have led them to pursue integration within the current international system. Beijing is increasingly willing to take its share of responsibility in managing the system in return for material gains. Meanwhile, American elites wish to help China integrate in the existing world order. This would reinforce the existing order, which reflects American interests. Peaceful integration of China would also avert the costs of Cold War-style bipolarity. Hence, socialization of China is a win-win situation for Washington and Beijing.

However, the argument that Sino-American relations are defined purely in materialistic terms seems incomplete. Ideas do matter in the conduct of foreign policy (KEOHANE, 1993). From this follows that they also matter in the study of bilateral relations between states – in the case

of this article, relations between the US and China. The notion that non-material factors matter in IR is of course not new. However, constructivism has been the main driving force behind the move beyond material explanations of IR phenomena over the past two decades.

In this article the author draws from constructivist accounts of how socially constructed identities and interests shape actor behaviour. The author will argue that US-China cooperation in the period between 2001 and 2012 is partly explained by each country's self-image and the interests associated with it. Even though material considerations are important in understanding relations between China and the US, their identities are a key driver behind cooperation between them. What the author seeks is to elaborate on American and Chinese corporate and social identities to show how Sino-American cooperation is to a certain extent the by-product of ideas, culture and history.

To make this case, the author explores the identities that the US and China constructed in the 1949-69 and 2011-12 periods. The first period covers from the founding of the People's Republic of China (PRC) to the start of a rapprochement process between China and the US. Bilateral relations throughout this period were marked by enmity. Meanwhile, the second period covers the George W. Bush presidency and the first Barack Obama administration in the US, as well as the Hu Jintao government in China. This period was defined by Sino-American cooperation. Also, focusing on this period allows the author to cover both a full Republican presidency plus a full Democratic term in office in the US, and the years in which China became the world's second largest economy and military power. Contrasting the self-images and mutual perceptions of each other that Washington and Beijing had during these two periods will serve the author to explain how identities matter in explaining the relationship between both. Due to space constraints, no other time periods are covered in this article.

This article is organized as follows. In the first section the author will explain the strand of constructivism being used. Then, the author will lay out the self-image and associated interests of the US. Afterwards, the article will explain China's self-image and the interests based on it. In the fourth section the author will delve on the relationship concomitant to the identities constructed in 1949-69 and in 2011-2012. A brief concluding section will summarize the argument of the article.

Constructivism in International Relations

Constructivism moves beyond materialist explanations of IR phenomena and focuses on the role that ideas play in shaping actors' identities and interests and, consequently, actions. This does not mean that constructivism denies the existence of a reality (structure) in which humans exist. However, for constructivists this structure is mutually constituted by actors (agents) in collective processes. This is summarized in Wendt's (1992, p. 31) axiom "anarchy is what states make of it." Hence, the material structure in which social interactions take place is secondary to the shared ideas and beliefs that give meaning to it. Therefore, the mate-

rial structure that matters less than the ideas which determine how the structure is used (ADLER, 1997).

Even though authors using different theoretical and methodological approaches have been lumped together as constructivists, there are nevertheless some common features which are relevant to this article. To begin with, ideas are given primacy over material factors. Ideas shape the identities and interests of actors. All actors have “some pre-existing ideas about who they are” before encountering other actors (ZEHFUSS, 2002, p. 44). By focusing on the constitutive effect of ideas, constructivism explains how actors’ identities and interests are construed (TANNENWALD; WOHLFORTH, 2005, p. 7). Ideas about self and other are linked to how an actor perceives itself as an independent entity and as a social object, that is, how it self-identifies. These identities then play a central role in shaping the actor’s interests (TANNENWALD, 2005, p. 19). From this follows that ideas also affect interactions between actors and the structures resultant from these interactions (see below).

Ideas are prioritized over material structures because the meaning of the latter is ultimately contingent upon the former (WENDT, 1992, p. 394-395). Realism and liberalism purport that structures conform a natural world which is independent of how it is perceived by actors. In contrast, constructivism asserts that structures exist insofar agents attach particular meanings to them. These particular meanings derive from the ideas held by actors.

Closely related to the above is the centrality of agency. Constructivists believe that agents are at least as relevant as structures. In fact, constructivism maintains that agents and structures are mutually constitutive and therefore they cannot be disentangled. As Adler (1997, p. 322) puts it, *“the manner in which the material world shapes and is shaped by human action and interaction depends on normative and epistemic interpretations of the material world”* (in italics in the original).

Nevertheless, constructivism does not purport that agency renders structural factors redundant. Identities, interests, and their interaction processes create structures which affect the behaviour of actors. Finnemore (1996, p. 12-13) pinpoints that structures, in the form of international norms, may be the driving force behind certain interests. However, for constructivism these structures do not produce quasi-mechanic responses. These rest on the interactions between states, which are key drivers of the process of identity- and interest-formation referred before (WENDT, 1999, p. 148), along with identities.

A final element most constructivists share is the belief that identities are multiple. Firstly, there is an identity intrinsic to each actor, stemming from its domestic environment. Concurrently, there is a second identity that exists only within the context of an external social structure in which actors interact among themselves (JEPPERSON; WENDT; KATZENSTEIN, 1996, p. 59). Wendt (1994, p. 385) labels the first identity “corporate” and the second one(s) “social”; both identities interrelate to shape the interests of an actor (WENDT, 1999, p. 233). If one identity follows domestic developments within an actor, the other is contingent upon fluctuating external social structures, and both serve to shape interests,

one would believe that identities and interests ought to be in constant change. Nevertheless, this is not necessarily the case because interaction processes may instead serve to reinforce previous identities and interests (WENDT, 1999: 331-334). In this article the author will analyse the corporate identity of China and the US, as well as their mutual social identities.

Given the centrality of identities to understand actors' interests and behaviour it is necessary to know how those identities are created. With regards to the corporate identity, it refers to "the intrinsic, self-organizing qualities that constitute actor individuality." In the case of organizations, such as states, the corporate identity is constituted by its individuals, physical resources and shared beliefs and institutions. The corporate identity is singular and is used by the actor to assert its self-image (WENDT, 1994, p. 385). In most cases, the state will define and present its corporate identity to the international system through its government.

Social identities refer to "sets of meanings that an actor attributes to itself while taking the perspective of others, that is, as a social object." Differently from the corporate identity, social identities are multiple. Whereas the corporate identity serves the actor to identify itself as an individual, social identities not only serve for this purpose but also to position the actor in relation to others. Thus, social identities shape the role of actors (WENDT, 1994, p. 385). Social identities may be continuously redefined through interaction processes. Alternatively, they may remain stable in determined contexts. This will be the result of an actor's practices (WENDT, 1996, p. 51).

Identities can change through the interaction between an 'alter' and an 'ego' engaged in a relational process in which social learning occurs. Identities, however, can also be sustained as a result of the process of interaction between 'alter' and 'ego' in the form of a self-fulfilling prophecy. 'Alter' and 'ego' may treat each other as if a certain response is expected from the other. They will then learn a set of shared ideas that produce those responses. By taking these ideas as the starting point of their interaction process, 'ego' and 'alter' tend to reproduce them, therefore sustaining the identities (and interests) constructed from this interaction process (WENDT, 1999, p. 326-335). In this article the author will argue that the identities of China and the US remained relatively unchanged during the 1949-1969 period and have been fairly stable in the 2011-12 period century too.⁵

On the issue of how identities shape actions Lebow (2009, p. 218-219) argues that the relationship between constitution and causation is reciprocal and fluid. Identities and their consequences can be placed along a continuum. At the higher end we find identities requiring some type of behaviour and precluding other actions from being taken. At the lower end of the continuum identities have little impact on the actions of an actor but may be used to justify certain policies. In the middle of the continuum we encounter identities that make certain behaviour more likely. Accordingly, a state's corporate identity and perception of another state may make certain policies inevitable or more likely if the identity and perception are towards the higher end of the continuum. For example, for most of the Cold War the identities of the Soviet Union and the US made

5. This opens the question of why Sino-American relations moved from enmity towards rapprochement in the late 1960s. As Goh (2004, p. 11-13) shows, earlier in that decade certain groups in the US began to perceive China as a relatively friendly resurgent power with several common interests to Washington's. Richard Nixon shared this view, and he was able to impinge it upon American foreign policy-makers after becoming president. Hence, the American social identity resultant from its interaction with China was directly related to Nixon's inauguration in 1969. This highlights the role that individuals may sometimes play in shaping an actor's self-image and interests. As Finnemore (1996, p. 24-28) purports, there are occasions when individuals can upload their beliefs to the social level.

enmity expected. In contrast, the author argues that the current identities of China and the US make cooperation likely and are edging towards the higher end of the continuum.

Analysing the impact of ideas on a state's identity presents the challenge of determining whose ideas matter. As already mentioned above, ultimately governments generally define and present the identity of a state in its role as an international actor. Thus, in this article the author will use government officials' ideas about 'alter' and 'ego to explore Beijing's and Washington's corporate and mutual social identities.

There is a wide range of government officials though. In this article, the author will primarily rely on head of government declarations as a proxy for a government's ideas. These declarations have been accessed directly from publicly available American and Chinese sources, from academic texts and newspaper articles citing or quoting them, or from key texts studying the identities of China and the US. Head of government declarations have been supplemented with declarations and works by intellectuals or other top-level government officials. Those of intellectuals have been used to trace the origin of American and Chinese respective corporate identities, focusing on those that have had an actual impact on their foreign policy as explained in academic texts on the identities of both countries.

In the following two sections the author will establish the corporate identity of, respectively the US and China, as well as the social identities resultant from the interaction between both powers. The author will also describe the interests of Washington and Beijing resulting from their respective corporate and social identities.

American corporate and social identities.....

The role of ideas about self in determining American interests abroad has been explored before (HUNT, 1987; LIPSET, 1996; NAU, 2002). Hunt (1987, p. 3-4) considers that understanding the ideas shaping the US as an actor is essential to understand its foreign policy (HUNT, 1987, p. 3-4). Hunt focuses on continuities in US identity and foreign policy behaviour since its inception. Similarly, Rowley and Weldes (2008, p. 198-206) acknowledge that some American identities, even though they can be rearticulated as a result of developments in the international system, may remain unchanged.

Corporate identity: American exceptionalism

There is an agreement that the fundamental idea sustaining Washington's self-image overtime has been American exceptionalism (MCEVOY-LEVY, 2001; HOGAN ; PATERSON, 2004). This idea predates the foundation of the US. In his 1630 sermon *A Model of Christian Charity* John Winthrop (1999, p. 65) said that settlers moving to what is now the US "shall be as a city upon a hill", since "the eyes of all people are upon" them and they should "be made a story and a by-word through the world." One of the bases of American exceptionalism can be already discerned in

this sermon: the settlers colonizing North America were sent by God to spread Puritan Christianity, serving as a guiding light to people discontent with the Church of England. These settlers served as an example of moral behaviour to enlighten the rest of the world.

The second basis of American exceptionalism is the notion that the US has the power to create a new world different from the old one. In the pamphlet *Common Sense*, released in 1776, Thomas Paine (1997, p. 51) introduced this point by arguing that the inhabitants of the British colonies in America had in their power “to begin the world over again” by distancing themselves from the discredited norms guiding life in Europe. In *Common Sense* we find the seeds of the idea that the US can and should create a new world.

Self-identification as an exceptional power has produced one core interest: creation and expansion of a US-centred international system. The underlying rationale behind constructing this system is extension of American values and ideas, which are deemed to be superior, and preferable for other polities (GUTFELD, 2002, p. 64, 164). The US is not impressing its own values on alien cultures but rather liberating them by introducing a more advanced stage of political, economic and social organization. This is related to the idea that the US should enlighten other countries and has the strength to create a more advanced world.⁶ According to Stephanson (1996, p. 4), the behaviour of all American administrations after World War II has been consistent with protecting the interests originating from the idea of exceptionalism.

US-CENTRED INTERNATIONAL SYSTEM

Interest in creating a US-centred international system is not necessarily related to American magnanimity. Expansion of American values and ideas increases Washington’s soft power. Coined by Nye (2003, p. x), soft power refers to “the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments.” Soft power is a cost-effective way of consolidating American exceptionalism because it does not require the use of force. Rather, soft power results from the appeal of culture, political ideas and policies. Hence, the idea of American exceptionalism would be accepted by third parties once the system has been consolidated.

Creation of a US-centred international system has produced two types of policies. Firstly, forceful expansion of the ideas, values and interests associated to American exceptionalism. This was first articulated through ‘Manifest Destiny,’ coined by Democratic politician John L. Sullivan (1839, p. 427) and which served as a conceptual framework for justifying westward expansion of the US. In 1898, William McKinley (cited in Morgan 2004, p. 225) referred to Manifest Destiny to validate annexation of Hawaii by the US. Similarly, the ‘Monroe Doctrine,’ introduced in 1823 to warn European states against expansion in the Americas, later evolved to justify US intervention in Latin America. As Theodore Roosevelt (1904) explained, the US had the right to intervene if any Latin American government incurred in “loosening of the ties of civilized society.”

The post-World War II period witnessed a reincarnation of the idea of American exceptionalism expressed through the forceful creation of a

6. This is a benign interpretation of the interest related to American exceptionalism. Creation and expansion of an American-centred international system has of course had a negative impact on many states, from the Philippines in 1898 to Afghanistan today. The US has not refrained from invading or destabilizing countries whose regimes were deemed to be challenging American interests or that were strategically important. Nevertheless, this article focuses on the positive self-perception linked to American exceptionalism.

US-centred international system. The National Security Council (1950) published NSC-68, signed by Harry S. Truman, comparing the nascent conflict between the Soviet Union and the US to a confrontation between a “fanatic faith” and freedom, with the US portrayed as the leader of the ‘Free World.’ This report suggested balancing of the Soviet Union as well as the use of force to defend American interests. Dwight Eisenhower, John F. Kennedy and Lyndon B. Johnson ascribed to this view of the Cold War (McCRISKEN, 2003).

American exceptionalism continued to be the most prominent self-image of the US during the Bush administration. Bush was well-known for his numerous references to God. Lines such as “you can’t put freedom and liberty back into a box” or “and we believe that freedom is not for us alone, it is the right and the capacity of all mankind”, aphorisms such as the “Axis of Evil” and policies such as spreading democracy and freedom (NATIONAL SECURITY COUNCIL, 2002), have all clear links to American exceptionalism. The Bush Doctrine borrowed from the Monroe Doctrine. Based on unilateralism, pre-emptive strikes and democracy expansion, it was ostensibly implemented to stop terrorism, similarly to the way that Kennedy sought to prevent the spread of Communism.

A second policy associated to the creation of a US-centred international system is the development of international regimes supportive of American values, ideas and interests. Regime theory posits that international regimes produce convergence of principles, norms, rules and decision-making procedures among participating actors. Regimes survive changes in power relations and interests and create obligations leading to predictable behaviour and, subsequently, a certain degree of stability (KRASNER, 1982, p. 186-187). Hence, regimes are cost-effective ways of consolidating specific worldviews.

It was only after the end of World War II that Washington was able to craft a regime reflecting its interests. On the economic sphere, pro-market policies were universalized through the World Bank, the IMF and the GATT/WTO. On the security realm, Washington created a system of alliances with the cornerstones of NATO plus the ‘hub and spoke’ system in Asia. Finally, on the political realm the UN works to promote liberal principles such as democracy and human rights (RUGGIE, 199, p. 121-127). In short, Washington has successfully created a liberal world order reflective of the values and interests associated to American exceptionalism. Even if liberal values and practices are unlikely to become universal, today most countries purport liberal economic policies. Meanwhile, political freedom around the world has been rising over the past three decades (FREEDOM HOUSE, 2009).

Barack Obama’s adscription to the notion of American exceptionalism was made public even before the 2008 Democratic primary race (COHEN, 2007). Afterwards, when Obama (PHILLIPS, 2009) referred to Washington being “ready to lead once more” in his inaugural speech there were clear parallels with the belief in the US as an example for the rest of the world. Yet, there are differences between Obama and Bush. Obama has sought to strengthen the role of international institutions. This would suggest that Washington is again resorting to shaping inter-

national regimes, such as those on climate change or nuclear weapons control, to advance its worldview.

Social identity in 1949-69: Red China

To explain Sino-American relations we ought to understand both their corporate images and the social identities resultant from their interactions. In the case of the US we have to comprehend how it perceives China and what social identity results from this. As the author will show in this section, in the 1949-1969 period the corporate identity of the US in relation to China was based on the simple Free World-Red China dichotomy.

The US portrayed itself as the leader of a Free World based on individual freedom, democracy and market economics. This was juxtaposed to the socialization, authoritarianism and economic centralization inherent to Communism. With regards to China, this meant that American leaders made a clear distinction between the liberties warranted by free countries, epitomized by the US, and the oppression of Communist regimes, including China. In fact, the expression 'Free China' became a popular depiction of Taiwan/the Republic of China. This implied the existence of 'Red China', the authoritarian PRC (FOUSEK, 2000).

Therefore, US leaders considered China a dangerous and threatening Other. The second 'Red Scare' that swept the US from 1947 to 1957 predated the founding of China by two years but intensified as a result of the Communist victory in the Chinese Civil War and China's intervention in the Korean War. Red China was not only an authoritarian polity opposed to the values of the Free World, but also a military threat. China might have not been a menace to the existence of the US, but it endangered the stability and existence of American allies in Asia.⁷

Identification as a leader of the Free World with the obligation to counter the threat of Red China produced two interests on American policy towards China: containment and encouragement of Sino-Soviet divisions. Containment, first articulated as a doctrine by George F. Kennan in 1946, was the basis of American policy towards the Communist camp throughout the Cold War. Containment included restraining Communist expansionism in areas of strategic importance. In the case of China, containment meant ensuring that Taiwan was protected from a possible take-over, as well as extending an American security umbrella to Japan, South Korea and Southeast Asia to prevent Chinese-inspired establishment of Communist regimes.

Also specific to Beijing was the conduct of actions aimed at creating a split between the Soviet Union and China. Even before Mao's victory in the Chinese civil war, many in the US argued that the Communist camp was not monolithic. They maintained that Soviet leadership was contested by other Communist countries. Their view was vindicated when Yugoslavia defected from the Soviet camp in 1948 (GARRETT, 1991, p. 212). Hence, Washington pursued actions conducive to turning the Soviet Union and China against each other. The goal was to weaken the Communist camp by fostering a split between its two most powerful members.

7. For an account of how China was constructed as a menacing Other during the 1950s and 1960s, see Goh (2004), ch. 2.

During the 1960s, dividing the Communist camp meant putting pressure on Beijing whilst improving relations with Moscow. This was possible after Nikita Khrushchev became the leader of the Soviet Union and introduced a policy of detente. From 1962 onwards, relations between the US and the Soviet Union improved. Differently, American and Chinese troops were fighting in Vietnam, the US sought to isolate China in international institutions and to curtail its nuclear programme, and Washington proclaimed Beijing a greater threat than Moscow. Kennedy, for example, argued that the world would be “far worse off if the Chinese dominated the Communist movement” because its leaders believed “in war as a means of bringing about the Communist world.” (THE AGE, 1962)

Social identity in 2001-12: Special relationship with a great power

To understand Washington’s current corporate identity towards China it is necessary to explore early Sino-American relations. The first recorded contact between both countries occurred when the American ship *Empress of China* arrived in Guangzhou in 1784. From the onset, Americans entertained the idea of having a special relationship with China, a country which they perceived as a great power (MAY ; ZHOU, 2009, p. 3). Benjamin Franklin, the first well-known American Sinophile, admired the Chinese civilization, which he held in more esteem than the European.⁸ Meanwhile, Thomas Jefferson (1993, p. 66) envied China’s isolation from Europe, which he hoped the US could replicate. China therefore provoked admiration among prominent American leaders.⁹ Enthusiasts regarded Chinese millennial history and trade prowess as evidence of the country’s advanced civilization and work ethic (HUNT, 1983, p. 28-29). This group thought that the US should remain friendly with China and protect it from foreign interventionism. They regarded China as a declining power that nonetheless had the potential to regain its status as an advanced nation.

This view resulted in one specific interest: the US should guide China on the path towards regeneration. It came from the idea that the US was the only great power with pacific and selfless intentions towards China. The US ought to contribute to Chinese development and integration into the family of nations. American elites argued that this would ensure influence over a reformed China and allow Washington to help the country regain its status as a great power (HUNT, 1983, p. 170-171). The US would benefit from trade with China in return. The Open Door policy introduced in 1899 reflected American interests. Secretary of State John Hay wrote two notes to other powers with significant economic interests in China. On the one hand, the notes demanded equal opportunity for trade in China. On the other hand, Washington asked for respect towards China’s territorial integrity. The notes reinforced the idea of a Sino-American special relationship (US STATE DEPARTMENT, 2009b).

US perceptions of China as a great power with which it maintains a special relationship have been reinforced in the 2001-12 period. In his second visit to China, Bush (PRESIDENT..., 2002) labelled this country a “great and enduring civilization” and “a great nation, a nation that has

8. Franklin published a series of papers entitled ‘From the Morals of Confucius’ in the magazine *Pennsylvania Gazette* in 1737. There he described Confucius’ philosophy with admiration.

9. From the onset there were critics of China too. Some Americans came to regard the Chinese as backward and inherently inferior to the US (Hunt, 1983: 34). Nevertheless, the views of this group are not explored in this article because they do not seem to have been shared by Washington foreign policy-making elites during the 2001-12 period.

not only a great history, but an unbelievably exciting future” to which he offered American “friendship” to help its development. In his third visit, Bush (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2006) talked about a “very important relationship” on several occasions. On his last trip to China, Bush (2008) once again referred to a “great nation” with which the US had a “strong relationship”, remembering that both countries shared “a long history” from the time when the Empress of China travelled to China. Furthermore, when Robert Zoellick (2005) invited China to become a responsible stakeholder he mentioned that the US would help in this regard. Zoellick was referring to Beijing moving beyond its national interest and becoming more cooperative at the international level. Here we can infer the reproduction of Washington’s historical interest in helping China integrate in the international system and modernize. However, the interest moved beyond helping in Beijing’s modernization into having China as a “global partner” engaged in the resolution of international issues (US STATE DEPARTMENT, 2010).

The positive perception of China did not shift under the Obama administration. In his first major speech on China, (REMARKS..., 2009) implicitly recognized it as a great power and explained that “the relationship between the United States and China will shape the 21st century,” so the partnership between them should be based on the centrality of their bilateral ties. Earlier, Hilary Clinton (2009) had stressed that her country and China had “to show leadership to the rest of the world” to solve the major problems affecting the international system. Then, when Hu visited the US in January 2011, Obama paid tribute “to the bonds between two great nations and two proud peoples”, focusing on “the values that [their] people share”, and wishing for Americans and Chinese to “work together and create new opportunities together” (REMARKS..., 2011). All these words demonstrate that the idea of a special relationship between two great powers is embedded in the American psyche. Washington’s self-image when dealing with China has turned into that of a relationship between two special great powers, as it did during the times of Franklin and Jefferson.

Chinese corporate and social identities.....

There is extensive literature on the impact of Chinese policy-makers’ beliefs and images on the foreign policy of their country.¹⁰ Gerald Chan (1999) analysed Chinese perspectives on international relations and how they affect Beijing’s interactions with other actors. Chan (1999, p. 5-7) stated that given China’s long and rich history, its understanding of international relations and its foreign policy behaviour are bound to be affected by a culture dating back several millennia.

10. For a survey of this literature see Li (2008), p. 21-30.

Corporate identity I: Tianxia

Students of Chinese international relations would agree that *Tianxia* was the most powerful concept driving China’s view of the world throughout most of its history. *Tianxia*, literally “all under heaven”, refers

to the world itself as a geographical space, the people in their capacity as the ultimate owners or representatives of that world, and a world institution as the political system to govern that world. Following *Tianxia*, the world and relations among its units are seen in terms of “world-ness”. That is, the world as a whole, defined by its trinity of geographical, psychological, and political worlds, is primary, and smaller units such as states are subordinated to *Tianxia* (ZHAO, 2006, p. 30-31). The concept of *Tianxia* produces a worldview in which the world itself is a single entity both in material and non-material terms.

Tianxia describes how Chinese leaders have perceived the international system throughout history but does not explain the self-image that they have of their role in that system. *Tianming* and *tianzi* are the interlinked ideas that summarize how China saw itself within *Tianxia*. *Tianming* means “mandate of heaven” and was first developed early in the Zhou dynasty (1046-256 BC). *Tianzi* refers to the “son of heaven” and was the title vested upon the Chinese emperor until the fall of the Qing dynasty in 1912. Irrespective of Chinese power and the power of the emperor inside China, the *tianzi* was considered the embodiment of the *tianming*. The emperor derived its natural position as ruler of *Tianxia* from the fact that its mandate was bestowed by *tian*, or Heaven (HSIAO, 1979, p. 489-490).

The idea of *Tianxia* produced one interest present in China today: the development and preservation of a harmonious international system in which all pieces are in place. Such a system allowed the emperor to provide material prosperity to the Chinese population. The system therefore legitimized the emperor’s ethical and moral prowess, since a stable international environment was tantamount to acceptance of its position. When China was the most powerful country in its sphere of influence, *Tianxia* was articulated through a tributary system. The system bestowed Chinese benign rule and protection on “barbarians” in exchange for tributes. Hence, even when Chinese power was disputed, China still sought to maintain the tributary system (FAIRBANK AND TENG, 1941, p. 533-534). Certainly, *Tianxia* also had negative implications. States not abiding by the tributary system could be attacked by Chinese troops. But this article builds on Chinese current views of *Tianxia*, whether shared by others or not.

Tianxia has recently been boosted among Chinese elites (CALLAHAN, 2008, p. 749). This followed decades in which this idea was eliminated from China’s corporate identity. But Hu’s (2005) emphasis on building a ‘Harmonious World’ based on multilateralism, cooperation, harmonious coexistence and a reformed UN links to the idea of having a harmonious international system. This system would allow the Communist Party of China (CPC) to provide for the Chinese population, the same way that the emperor did through the tributary system. Reproducing the tributary system is not possible due to the realities of the current international system. Instead, Beijing now seeks a greater role in existing international institutions, such as the IMF, or the development of new institutions where it occupies a pivotal position, such as the G-20 the Shanghai Cooperation Organisation.

Corporate identity II: Revolutionary or reformist state

Modernization has been the second idea behind China's corporate identity for long periods of time since first becoming prominent in the mid-19th century.¹¹ Chinese leaders became aware of the relative backwardness of their country as a result of the Opium Wars and the Open Door policy, and henceforth sought to modernize their country (QIN, 2007, p. 331). Modernization has created a dichotomy among Chinese leaders with regards to the second pillar of their country's corporate identity. On the one hand, some understand China as a revolutionary state, in need of radical transformation to achieve modernization. On the other hand, a second group perceives China as a reformist state which should introduce changes gradually. Revolution and reform have sometimes coexisted in time, each espoused by competing groups. However, for the most part one or the other has reigned and has been China's "official" identity.

11. ACKNOWLEDGEMENT

Revolutionary state was the prevailing identity in two crucial periods of Chinese history: the May 4th or New Culture Movement and the Maoist era. The former officially began in 1919, when students gathered in Beijing to protest the terms of the Treaty of Versailles and denounced Confucianism. Maoism borrowed from the May 4th Movement. Indeed, key figures of the movement were instrumental in setting up the CPC and influenced Mao (GOLDMAN, 1968/69, p. 564; SCHRAM, 1989, p. 4-5).

From the 1930s onwards, Mao (1964) called for the destruction of old customs and forms of production. He sought to build a new system based on the principles of Marxism and Leninism adapted through the CPC. Maoism was an epitome of the revolutionary identity. As a course of action, Maoism meant strengthening nationalism through a nationalized economy and the defence of Chinese sovereignty (MAO, 1964). The Great Leap Forward and the Cultural Revolution were two of the clearest expressions of Maoist goals: economic modernization of China and eradication of foreign ideas within Chinese society. Similarly to what 4th of May Movement supporters advocated, Mao believed that this was the key to eventually return China to its great power status.

Reformist state has been the driving identity in China's path towards modernization since Deng Xiaoping talked about 'Socialism with Chinese characteristics.' It was introduced as a response to the failure of Maoist policies. Even though it was not the first reformist movement, the Hundred Days Reform of 1898 being the earliest one directed from above, Socialism with Chinese characteristics has been the most enduring reformist movement.

According to Deng (1984), the goal of Socialism with Chinese characteristics is to develop the productive forces to modernize the economy. This would be done through economic reform and opening up to introduce market principles. However, the state still maintains ownership of a large part of the production units. This is considered the best path for China to modernize. The set of policies implemented are reformist instead of revolutionary because they will serve to make the existing economic system evolve in incremental steps. As for the political system, the

single-party system is maintained. Similarly, no sweeping societal changes are introduced. Hence, modernization is introduced in incremental stages. No revolution is necessary, since China will slowly become a powerful country.

China as a reformist state has carried on as the main idea behind the country's corporate identity in the 2001-12 period. Hu (2008) has lauded the reform and opening up process initiated by Deng in 1978. Beijing has continued the process of progressive marketization of its economy. Since its accession to the WTO in December 2001 China has reduced barriers to trade, allowed the renminbi to appreciate by 20%, partially liberalized the financial sector and signed several bilateral currency swap deals. Hu's emphasis has been on reducing inequalities and improving wealth distribution. These are two of the pillars of building a Harmonious Society.

Social identity in 1949-1969: Imperialist US

Maoist China's self-identification as a revolutionary state seeking to extricate China from foreign influence was accompanied by a US-related social identity based on struggle between an independent revolutionary China and an imperialist US (SHENG, 1997). The establishment of the PRC in 1949 put an end to a 'century of humiliation.' According to this idea, China had suffered under the oppression and occupation of foreign powers. Dating back to the Opium Wars of the 1840s, China's sovereignty had been violated by other countries seeking to extract maximum economic benefit whilst offering very little in return. Hence, the CPC had to protect China's independence to ensure that the century of humiliation was not repeated.

During the 1950s and 1960s, the US, as the leader of the imperialist West and staunch supporter of the government in Taipei, was perceived as the biggest threat to Chinese independence (ZHANG, 1992). The decision by the US in 1954 to sign a mutual defence treaty with Taiwan further exacerbated Beijing's views of Washington as an imperialist power. China considered Taiwan a rebel island that should be reunited with the rest of the country. Hence, in the eyes of Chinese leaders the US was intervening in China's domestic affairs.

Uploaded to the international system, Beijing's self-image as a revolutionary and independent entity in struggle against foreign imperialism translated into the 'intermediate zone' theory (SHENG, 1997), later reformulated as a 'Three World Theory' (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PRC, 2000). Introduced by Mao in the 1940s, this idea referred to the existence of an intermediate zone between the Soviet Union and the US and other Western countries made up of "oppressed" non-Western countries. The intermediate zone had to be dominated by Western imperialists before they could launch an attack on the Soviet Union. The US, as the biggest threat to the sovereignty of the countries belonging to the intermediate zone, should be contained.

Chinese elites perceived themselves as leaders of this intermediate zone or third world. China's active role in the 1955 Bandung Conference and in launching the Non-Aligned Movement in 1961, together with

military and economic help to fellow members, proved that Beijing was ready to translate this idea into concrete actions. As the biggest threat to the independence of the intermediate zone, the US was seen as a hostile country. Hence, the struggle between a revolutionary and independent Beijing and an imperialistic Washington was not confined to China.

Social identity in 2001-12: Respectful great power

Once China started to distinguish between all the “barbarians” coming from the West, a sympathetic perception of the US as a modern and powerful nation yet respectful of China emerged. This perception has informed Chinese views of the US at many points since then. Shambaugh (1991) has referred to this perception as “beautiful imperialist”, referring to how in China there has always been a powerful constituency inclined to see the US in a positive light.

From the 1830s onwards, Chinese authors articulated a view of the US as a modern power yet respectful of their country. In China’s eyes the US was not a threat to the country’s sovereignty in the same way as Britain, France or Japan. In his influential *Treatise on the Maritime Kingdoms* Wei Yuan portrayed the US in this positive light. Together with Hsu Chi-yu’s *Brief Survey of the Maritime Circuit*, Wei’s work served to imprint on Chinese minds the notion that the US was friendlier to China than any of the other great powers to which his country had been forced to trade with (HUNT, 1983, p. 45-51).

The view of the US that Chinese elites had translated into one specific interest: to use the US to balance other great powers that wanted to seize Chinese territories. Wei Yuan argued that China should “use the barbarians to control the barbarians”, and no other barbarian was more useful for this than the US (DE BARY, 1960, p. 677). Hence, Li Hongzhang sought American help to contain European expansionism in East Asia in the 1870s. Later on, in the early 20th century, Yuan Shikai tried to enlist Washington to avert Japanese aggression in Manchuria (HUNT, 1983p. 83, 202). Even though American military help was hardly forthcoming, China sought to at least obtain economic aid.

The strengthening of nationalists in the early 20th century produced a split on Chinese perceptions of the US. On the one hand, a group of nationalists believed that the root of their country’s backwardness was the imperial system. Hence, this group maintained a positive image of the US. Sun Yat-sen, the foremost leader of this group and a key figure in the overthrow of the Qing Dynasty in 1911, regarded the US as a friend of China. Furthermore, he thought that Washington was likely to help his country to modernize (SCHIFFRIN, 1968, p. 337). On the other hand, another group maintained that China’s weaknesses were a result of foreign intervention. As seen in the previous section, this idea drove perceptions of the US between 1949 and 1969.

China’s perception of the US as a respectful great power has been dominant in the 2001-12 period. During his visit to the US in 2002 Jiang Zemin talked about “two great countries” that should develop a “strong and friendly relationship” to be able to deal with international issues (MIN-

ISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PRC, 2002). As for Hu, during his first state visit to the US he compared both countries and argued that they had maintained friendly relations since the *Empress of China* sailed to Guangzhou and now had a relationship between equals. In addition, Hu called the US “the most developed country in the world.” He also stressed that both countries were of “significance influence” in the world and should therefore work together to promote a stable international environment (OFFICE OF THE PRESS SECRETARY, 2006). The following year, Hu stated that the two countries were interacting at a “strategic level”, working together to solve major international issues (XINHUA, 2007). During the first US-China Strategic and Economic Dialogue, held in Washington in July 2009, State Councillor Dai Bingguo delved on the historical nature of improved Sino-American relations (US STATE DEPARTMENT, 2009a). And during his January 2011 visit to the US, Hu stated that Beijing and Washington should cooperate as “partners” (WU; LIN ; CHEN, 2011). The implication of these and other remarks is that China now perceives itself as an equal partner to the greatest power. Even though elites might believe that the country still needs to continue modernizing, as seen above, Beijing has now gained the respect of Washington.

Identities and Sino-American relations

As explained above, Lebow maintains that constitution and causality reinforce each other to make certain types of behaviour more likely and expected. In the two periods of Sino-American relations analysed in this article, the two decades between 1949 and 1969 and the years between 2001 and 2012, the way in which China and the US constructed their identities made enmity and confrontation very likely during the former and cooperation predictable during the latter.

Enmity in 1949-69

During the first two decades of the Cold War, the respective corporate and mutual social identities of the two powers made enmity and confrontation logical. Maoist China perceived itself as a revolutionary state. This meant modernization of the country independent of foreign influence. Differently to Deng’s China, when self-identification as a reformist state allowed for borrowing ideas from other countries and collaboration with them, Mao’s strived to display its autonomy. Beijing’s foreign policy therefore was confrontational. Most notably, China promptly challenged the Soviet Union’s leadership of the Communist side.

Regarding Washington, this revolutionary identity was conflated with the ‘imperialist US’ perception explained above. Together, they made Beijing ready to confront Washington to protect fellow Third World members. This did not mean selfless interventions to defend other countries struggling against Western oppression. Rather, this hostility translated into a willingness to go to war when Chinese interests were at stake. Hence, Chinese troops fought in Korea and Vietnam, two countries bordering China. Beijing also threatened Washington

with military confrontation during the Taiwan Strait crises of 1954-55 and 1958. Identities and actions mutually reinforced each other, making increasing hostility move towards the middle-high end of Lebow's constitution-causation continuum.

With regards to the US, the post-World War II period witnessed the articulation of American exceptionalism through the forceful creation of a US-centred international system. Truman, Eisenhower, Kennedy and Johnson had similar views regarding Washington's role and policies. Hence, the US staged a coup of the Iranian government in 1953 under Eisenhower, launched the Bay of Pigs invasion and supported a coup in Iraq under Kennedy, and sent its fleet to support Israel during the Six Day War under Johnson. The three presidents were also committed to fighting the Vietnam War. In all these conflicts the US was seeking to support friendly regimes opposed to Communism. As the leader of the Free World, Washington ought to intervene to defend strategic territories threatened by Communist forces.

In the specific case of China, the Red Scare meant that Beijing was constructed as a menacing Other with threatening intentions. Chinese elites were portrayed as less rational than the Soviet leadership. Thus, containment of China and courting of Soviet leaders to, among other things, isolate the Asian power were logical results of this perception. Containment included fighting the Korea and Vietnam wars to weaken Chinese influence over both countries. Furthermore, containment involved protection of Taiwan from a possible Chinese invasion. Isolation of China was carried out through fomenting Sino-Soviet divisions. Thus, Washington granted Soviet leader Khrushchev a treatment that it denied to Mao. This helped to exacerbate divisions between both leaders. The US was not ready to perceive China as a reliable counterpart, which ensured enmity throughout the 1949-69 period.

Cooperation in 2001-12

In the case of 2011-12 Sino-American relations, identities and their corresponding policies are towards the middle of Lebow's constitution-causation continuum and edging towards the higher end. For centuries the US has self-identified through the prism of American exceptionalism, while China has an even longer history of relying on the frame of *Tianxia*. This has made each of them self-identify as a special great power. Consequently, the importance of Sino-American relations has increased along with the growing perception that they are the two greatest powers. The US is already considered the sole superpower. China has become the second largest economy in the world and its military capabilities are expanding rapidly. A similar situation during the Cold War led to relations based on enmity and proxy wars between two superpowers. Today, Washington and Beijing maintain a Strategic and Economic Dialogue. In addition, both countries have worked together to deal with the North Korean nuclear issue through the Six-Party Talks. They are also collaborating on issues such as failing states, terrorism, proliferation and climate change.¹¹

12. For an overview of Sino-American cooperation see Garrett and Adams (2004).

The experience of the Cold War might explain Washington's and Beijing's desire to cooperate and prevent conflict. However, as this article has shown elites in both countries have held positive mutual perceptions before and do so today again. Cooperation between the US and China is therefore better explained by their corporate identities and mutual social identities. Since *The Empress of China* arrived in Guangzhou, many American elites have considered China a great power which they could help modernize. Meanwhile, Chinese leaders have conceived of the US as a great power respectful of their country before, as they do today. Hence, cooperation has become increasingly likely when both countries have become the greatest powers in material terms. Following Lebow, the relationship between the early 21st century identities and associated interests and the policies based on collaboration is moving towards the higher end of the continuum. These self-images and mutual perceptions seem to have become entrenched in the psyche of American and Chinese elites, so protracted diplomatic confrontation has become unlikely and the threat of war between them is small.

The conflation of Washington's interest in maintaining a US-centred international system and Beijing's interest in preserving a harmonious world conducive to its modernisation through reform have resulted in the current period of cooperation. These interests have a long history and are entrenched in the ideational structures of China and the US. Together they reinforce Sino-American preferences for cooperation. Therefore, cooperation is not only the result of each country's material interests but also a consequence of their identities. Following Wendt, American and Chinese identities and interests are being continuously reinforced as interactions between both countries buttress their respective identities and help them to achieve their interests. This explains the positioning of the current behaviour of both powers towards the higher end of Lebow's continuum. As a consequence, cooperation is becoming more likely. This does not preclude diplomatic rows or even low-level military skirmishes. But it makes these insufficient to affect cooperation on more substantive issues.

Conclusion

This article has served to show that improving Sino-American relations are to a large extent explained by the frames of reference that both countries employ to self-identify and to perceive the other. Beijing and Washington elites constructed a favourable perception of each other in the late 18th and early 19th century that is being reproduced today. These mutual perceptions have worked together with the respective corporate identity of China and the US to make cooperation between them predictable. Chinese and American elites increasingly acknowledge this.

As constructivism purports, ideas and actions are mutually constitutive. Once American and Chinese mutual perceptions of two amicable great powers have become policy through cooperation at the bilateral, regional and global level it will become increasingly difficult for them to perceive the other as a threatening Other. This antagonistic percep-

tion happened between 1949 and 1969. Recurrence in the near future is unlikely. As this article has shown, Sino-American mutual benevolent perceptions build on positive historical images. Reinforced by cooperation, the most likely outcome is that relations between the two current greatest powers will be defined by increasing amity and collaboration.

BIBLIOGRAPHY

- ADLER, E. Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European journal of international relations*, London, v. 3, n.3, p. 319–363, 1997.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. President Bush Meets with President Hu of the People's Republic of China, 20 April., 2006. Disponivel em: < <http://www.cfr.org/china/president-bush-meets-president-hu-peoples-republic-china-2006/p10490>> Accessed in: 24 June, 2014.
- PRESIDENT Bush at Tsinghua University. Beijing, People's Republic of China, 22 Feb., 2002. . Disponivel em: < <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/02/20020222.html>> Accessed in: 24 June, 2014.
- BUSH, G. W. 'President Bush Attends Dedication of the United States Embassy Beijing', 8 August. , 2008.
- CALLAHAN, W.A. Chinese Visions of World Order: Post-hegemonic or a New Hegemony?. *Review of international studies*, Cambridge, v. 10, n. 4, p. 749-761, 2008.
- CHAN, G. **Chinese perspectives on international relations: a framework for analysis**. New York: St. Martin's Press, 1999.
- CHAN, S. **China, the U.S., and the power-transition theory: a critique**. Abingdon: Routledge, 2008.
- CLINTON, H. **Interview with Yang Lang of Dragon TV**, 22 Feb., 2009.
- COHEN, R. Obama's American Idea, *New York Times*, 10, Dec., 2007
- DE BARY, W. T. ; CHAN, W.-T.; WATSON, B. **Sources of Chinese Tradition**. New York: Columbia University Press, 1960.
- DENG, Y.; MOORE, T.G. China Views Globalization: Toward a New Great-Power Politics?. *The Washington quarterly*, Baltimore, v. 27, n. 3, p. 117-136, 2004.
- DENG, X. **Build socialism with a specifically chinese character**, 30 June, 1984.
- FAIRBANK, J.K. ; TENG, S.Y. On the Ch'ing Tributary System. *Harvard journal of asiatic studies*, Cambridge, Mass, v. 6, n. 2, p. 135-246, 1941.
- FINNEMORE, M. **National interests in international society**. Ithaca: Cornell University Press, 1996
- FOUSEK, J. **To lead the free world: american nationalism and the cultural roots of the free world**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2000.
- FREEDOM HOUSE. **Freedom in the world 2009: setbacks and resilience**. Available at <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2009>> Accessed in 13 May 2014
- GARRETT, B.N. The Strategic Basis of Learning in U.S. Policy toward China, 1949-1988. In: Breslauer, G. W. ; Tetlock, P. E. (Ed.). **Learning in U.S. and soviet foreign policy: in search of an elusive concept**. Boulder: Westview Press, 1991. p. 208-263.
- GARRETT, B. ; ADAMS, J. **U.S.-China cooperation on the problem of failing states and transnational threats**. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2004.
- GOH, E. **Constructing the U.S. rapprochement with China, 1961-1974: from "Red menace" to "Tacit ally"**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- GOLDMAN, R. Mao, Maoism and Mao-ology. *Pacific Affairs*, Vancouver, v. 41, n. 4, p. 560-574, 1968/69.
- GOLDSTEIN, J. ; KEOHANE, R.O. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993.
- GRIES, P.H. China Eyes the Hegemon. *Orbis*, [Philadelphia], v. 49, n. 3, p. 401-412, 2005.
- GUTFELD, A. **American exceptionalism: the effects of plenty on the american experience**. Brighton: Sussex Academic Press, 2002.

- HOGAN, M.J. ; PATERSON, T.G (Ed.). **Explaining the history of american foreign relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- HSIAO, K.-C. **A history of chinese political thought**. Princeton: Princeton University Press, 1979. v.1.
- HU, J. **Build towards a harmonious world of lasting peace and common prosperity**, 15 Sep., 2005.
- HU, J. **Continuing reform and opening-up and advancing win-win cooperation**, 12 Apr., 2009.
- HUNT, M. **The making of a special relationship**. New York: Columbia University Press, 1983.
- HUNT, M. **Ideology and U.S. foreign policy**. New Haven: Yale University Press, 1987
- IKENBERRY, G.J. The liberal international order and its discontents. **Millennium: journal of international studies**, London, v. 38, n.3, p. 509-521, 2010.
- JEFFERSON, T. But this is Theory Only. In: JEFFERSON, T. (Ed.). **The political writings of thomas jefferson**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1993. p. 66.
- JEPPERSON, R.L. ; WENDT, A. ; KATZENSTEIN, P.J. Norms, identity and culture in national security. In: KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. New York: Columbia University Press, 1996. p. 33-75.
- JOHNSTON, A.I. **Social states: China international institutions, 1980-2000**. Princeton: Princeton University Press, 2008
- KAN, Shirley. A. U.S.-China military contacts: issues for Congress. **Congressional research service**, 6 Aug., 2009.
- KRASNER, S.D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.
- LEBOW, R.N. Constitutive causality: imagined spaces and political practices. **Millennium: journal of international studies**, London, v. 38, n. 2, p. 211-239, 2009.
- LI, R. **A rising China and security in East Asia: identity construction and security discourse**. London: Routledge, 2008.
- LIPSET, S.M. **American exceptionalism: a double-edged sword**. New York: W.W. Norton, 1996.
- MAO, T.-T. **Quotations from chairman Mao Zedong**. Beijing: Government of the PRC, 1964.
- MAY, E.R. ; ZHOU, H. A power transition and its effects. In: ROSECRANCE, R. N. ; GUO-LIANG, G. (Ed.). **Power and restraint: a shared vision for the U.S.-China relationship**. New York, NY: Public Affairs, 2009. p. 3-21.
- MCCRISKEN, T.B. **American exceptionalism and the legacy of Vietnam: US foreign policy since 1974**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.
- MCEVOY-LEVY, S. **American exceptionalism and US foreign policy: public diplomacy at the end of the Cold War**. Basingstoke: Palgrave, 2001.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PRC. **Chairman Mao Zedong's Theory on the Division of the Three World and the Strategy of Forming an Alliance against an Opponent**, 17 nov., 2000?
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PRC. **President Jiang Zemin Met with US President Bush**, 28 Oct., 2002.
- MORGAN, H.W. **William McKinley and his America**. Rev. ed. Kent: Kent State University Press, 2004.
- NAU, H.R. **At home abroad: identity and power in american foreign policy**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002.
- NATIONAL SECURITY COUNCIL. **NSC 68: United States objectives and programs for national security**. Washington, April 14, 1950. Available at <<http://www.fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm>> Acessed in 16 May 2014
- NATIONAL SECURITY COUNCIL. **The National Security Strategy of the United States of America, Washington, White House**, 2002?
- NYE, J. S. **The paradox of american power: why the world's only superpower can't go it alone**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- PHILLIPS, Macon. **President Barack Obama's Inaugural Address**, 21 Jan., 2009. Disponível em: < <http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address> > Acesso em: 14 jun. 2014.

REMARKS by the president at the U.S./China strategic and economic dialogue, Washington, 27 July, 2009.

REMARKS by President Obama and President Hu of the people's republic of China in an exchange of toasts at state dinner, Jan., 19, 2011.

OFFICE OF THE PRESS SECRETARY. **President Bush and President Hu of people's Republic of China participate in arrival ceremony**, 20 Apr., 2006.

PAINE, T. **Common sense**. Mineola: Dover Publication, 1997.

QIN, Y. Why is there no chinese international relations theory. **International relations of the Asia-Pacific**, Oxford, UK, v. 7, n. 3, p. 313-340, 2007.

ROOSEVELT, T. , **State of the union address**. 1904 Available at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29545> Accessed in: 10 February 2014

AMERICAN PRESIDENCY PROJECT. **Theodore Roosevelt**: XXVI President of the United States: 1901-1909. 6 Dec., 1904. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29545>> Accessed in: 15 March 2014

ROWLEY, C. ; WELDES, J. Identities and US Foreign Policy. COX, M. ; STOKES, D. (Ed.). **US foreign policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 183-209.

RUGGIE, J.G. **Constructing the world polity**: essays on international institutionalization. London: Routledge, 1998.

SCHIFFRIN, H.Z. **Sun Yat-sen and the origins of the chinese revolution**. Berkeley: University of California Press, 1968.

SCHRAM, S. **The thought of Mao Tse-Tung**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

SHAMBAUGH, D. **Beautiful imperialist**: China perceives America, 1972-1990. Princeton: Princeton University Press, 1991

SHANKER, T. ; MAZZETTI, M. China and U.S. clash on naval fracas. **New York Times**, 10 Mar., 2009

SHENG, M.M. **Battling western imperialism**: Mao, Stalin, and the United States. Princeton: Princeton University Press, 1997.

STEPHANSON, A. **Manifest destiny**: american expansionism and the empire of right. New York: Hill and Wang, 1996.

SULLIVAN, J.L. The great nation of futurity. **The United States democratic review**, New York, v. 6, n. 23, p. 426-430, 1839.

TANNENWALD, N. Ideas and explanation: advancing the theoretical agenda. **Journal of cold war studies**, Cambridge, MA, v. 7, n. 2, p. 13-42, 2005.

TANNENWALD, N. ; WOHLFORTH, W.C. Introduction: The role of ideas and the end of the cold war. . **Journal of cold war studies**, Cambridge, MA, v. 7, n. 2, p. 3-12, 2007.

THE AGE. Red China is Big Threat to World, President Says, **The Age**, 19 Dec., 1962.

US STATE DEPARTMENT. Closing remarks for U.S.-China strategic and economic dialogue, 28 Jul., 2009a

US STATE DEPARTMENT. **Secretary of state John Hay and the open door in China, 1899-1900**. 2009b. Available at < <https://history.state.gov/milestones/1899-1913/hay-and-china> > Accessed in 25 June 2014

US STATE DEPARTMENT. **Background note**: China. Available at <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/18902.htm>> accessed August 16, 2013

WANG, J. China's search for stability with America. **Foreign affairs**, New York, v. 84, n. 1, p. 39-48, 2005.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it. **International organization**, Cambridge, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WENDT, A. Collective identity formation and the international state. **American political science review**, Washington, D.C., v. 88, n. 2, p. 384-396, 1994.

WENDT, A. Identity and structural change in international politics. LAPID, Y. ; KRATOCHWIL, F. V. (Ed.). **The return of culture and identity in IR theory**. Boulder: Lynne Rienner, 1996. p. 47-66.

WENDT, A., Social theory of international politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WINTHROP, J. We Shall be as a city upon a Hill. COLLINS, O. (Ed.). **Speeches that changed the world**. Louisville: Westminster John Knox Press, 1999. p. 63-65.

XINHUA. Hu, Bush Talk on Ties, Nuclear Issues. **China daily**, 7 Dec., 2007.

WU, J. ; XING, L.; WEIHUA, C. New Chapter in Relations. **China daily**, 20 Jan., 2011.

ZEHFUSS, M. **Constructivism in international relations**: the politics of reality. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

ZHANG, S. G. **Deterrence and strategic culture**: chinese-american confrontations, 1949-1958. Ithaca: Cornell University Press, 1992.

ZHAO, T. Rethinking empire from a chinese concept 'all-under-heaven' (Tian-xia, 天下). **Social Identities**, Oxfordshire, v. 12, n. 1, p. 29-41, 2006.

ZOELLICK, R.B. *Whither China*: from membership to responsibility. New York, 21 Sept., 2005.

¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011- 3/2013)¹

1. Este trabajo fue presentado en el VI Encuentro del CERPI y de las IV Jornadas del CENSUD "Democracia y Relaciones Internacionales en América Latina" que se desarrolló el día 13 de septiembre de 2013 en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

As continuações nunca foram boas? Caracterização preliminar do novomandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011 - 3/2013)

Alejandro Simonoff (IRI-IdICHs UNLP)

RESUMEN

Este trabajo gira en torno a interrogantes que surgen al avanzar la segunda gestión de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner: si existieron cambios en la política exterior con relación a su anterior administración y a la de Néstor Kirchner?, y. Cuáles podrían ser las causas que los impulsan?. Los lineamientos seguidos desde la crisis de 2001 atendieron tanto las demandas internas como externas y permitieron, no sin dificultades y contradicciones, volver hacia el sendero de la autonomía. Si muchos de estos ejes podrían estar sujetos a cambios, la pregunta es a ¿qué tipo de cambios nos enfrentamos? Y si ellos podrían alterar el camino recorrido.

Palabras claves : Cristina Fernández Kirchner; la política exterior; Néstor Kirchner. , Relaciones Internacionales; historia reciente

RESUMO

Esse trabalho parte de interrogantes que surgem no decorrer da segunda gestão da Presidente Cristina Fernández de Kirchner. Existiram mudanças na política exterior com relação a sua anterior administração e à de Néstor Kirchner? Quais poderiam ser as causas que as impulsam? As diretrizes seguidas desde a crise de 2001 atenderam tanto as demandas internas como externas e permitiram, não sem dificuldades e contradições, voltar ao caminho da autonomia. Se muitos dos eixos poderiam estar sujeitos a mudanças, a pergunta seria: que tipo de mudanças enfrentamos e se elas poderiam alterar o caminho percorrido.

Palavras chaves: Cristina Fernández Kirchner; la política exterior; Néstor Kirchner.; relaciones internacionales; historia reciente

Recebido em:
10 de fevereiro de 2014
Aprovado em:
29 de março de 2014

Este trabajo gira en torno a interrogantes que surgen al avanzar la segunda gestión de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner: si existieron cambios en la política exterior con relación a su anterior administración y a la de Néstor Kirchner, y cuáles podrían ser las causas que los impulsan. Para ello describiremos brevemente la construcción de una estructura triangular entre Buenos Aires, Washington y Brasilia tejida en los últimos treinta años.

La Argentina realizó un balance pendular entre esos dos polos, producto de las innovaciones ocurridas en el primer gobierno democrático: el “giro realista” hacia los Estados Unidos y la política de cooperación hacia los vecinos que permitieron buscar márgenes de maniobra en el escenario internacional. Aunque desde los años noventa hasta la crisis de 2001, este esquema continuó buscando, la vinculación acrítica con la gran potencia y contrapesar el lugar de Brasil, y desatendiendo la búsqueda de márgenes de maniobra.

Con posterioridad a la crisis de 2001, los lineamientos seguidos en diversos planos que atendieran tanto las demandas internas como externas, permitieron, no sin dificultades y contradicciones, volver hacia el sendero de la autonomía.

Muchos de los ejes que determinamos de la administración de Cristina Fernández de Kirchner (SIMONOFF, 2012a) están sujetos a lo que denominaríamos la profundización del cambio. Ahora bien, ¿qué significa esto? Si bien los lineamientos de la gestión se mantienen aún dentro de una autonomía heterodoxa, como lo fue la de su antecesor Néstor Kirchner (SIMONOFF, 2010), observamos que se están dejando de lado instrumentaciones de características contextuales -imprescindibles para determinar correctamente los márgenes de maniobra potenciales y reales para el accionar internacional-, por otra conceptualización más rígida, ideologizada -que podría alejarla de este modelo-. (SIMONOFF, 2013)

2. Para un análisis más detallado véase nuestro: Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001” (2012).

La política exterior pos crisis de 2001²

Las estrategias adoptadas por los sucesivos gobiernos desde 2001 frente a los desafíos que implicaron las principales cuestiones nacionales e internacionales no podríamos suponer la existencia de una continuidad ante el cambio de modelo económico y de inserción que obedeció a la propia supervivencia del Estado-Nación y la sociedad argentina.³

En función de la importancia que para Argentina tienen Brasil y Estados Unidos, se fueron constituyendo ejes como la securitización de la agenda internacional, los vínculos con la región y el MERCOSUR, la negociación de la deuda externa, la reinserción internacional del país y la cuestión Malvinas.

La **securitización de la agenda internacional** llevó a los gobiernos argentinos en medio de la crisis a evitar compromisos directos con la política de Washington, aspirando a mecanismos de carácter multilateral, como mantener y reforzar las misiones de paz, buscar ciertos *linkages* con la lucha contra el terrorismo, como el avance judicial sobre ciudadanos

3. Fue paradójico que mientras la crisis de 2001 pulverizaba las potencialidades autonómicas de la Argentina, un marco favorable para esas políticas permitió desarrollarlas en un alto grado.

iraníes en la causa de los atentados en los años noventa, pero fijando distancia del unipolarismo.⁴

El impacto de las estrategias de Washington produjo una mayor autonomía en muchos aspectos, pero también trajo aparejadas nuevas responsabilidades, como lo demostró la intervención en la MINUSTAH en Haití y en las diversas crisis que tuvieron lugar principalmente en el Cono Sur.

En este plano y dentro del marco de la regionalización de las Misiones de Paz de Naciones Unidas fueron, tras Afganistán e Irak, llevadas adelante o como formas de compensación en contra de la legalización de la segunda, como podría ser el caso de Chile, o como la forma de aporte indirecto de tropas, como puede ser el de Argentina, lo cierto que fue un ámbito de convergencia y que puede convertirse en una oportunidad para un comportamiento autónomo.⁵

En este esquema debemos sumar a Brasil, y no quedo reducido al envío de tropas sino que también a la articulación de políticas para complementar el tipo de mandato de la operación entre los tres países en el “ABC sobre Haití” fue un dato por demás auspicioso.

Además, la función de *estabilizador regional*, que había sido desempeñada conjuntamente con Brasilia -como por ejemplo en los casos de las crisis políticas en Bolivia y Ecuador-, tras la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) se desplazaron hacia ésta, en un marco más institucionalizado y también más limitado al espacio sudamericano que al latinoamericano.

El marco externo trajo aparejados desafíos que sumados a la crisis de 2001, hicieron que **la Argentina profundizase su rol regional**. Tras ciertos titubeos iniciales, la estrategia de inserción internacional tuvo un vuelco hacia la opción de Brasil.⁶

El eje de la *integración regional* tuvo al Mercosur como actor central.⁷ Éste profundizó su perfil como instrumento de inserción económica internacional para sus miembros -misiones comerciales conjuntas, participación en le G22 de la Organización Mundial de Comercio (OMC), rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) entre otros-

Pero obviamente que no podemos desatender en el marco de la estrategia de integración las relaciones con Brasil. Éstas pasaron de un buen momento, marcado por la solidaridad de ese país en la crisis de 2001. y reforzado con la llegada de Lula Da Silva al Planalto hasta fines del año 2004 cuando empezaron ciertas tensiones: las discusiones en torno al rediseño del Consejo de Seguridad y el rechazo inicial a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Sin embargo, sobre el final de la gestión de Néstor Kirchner estas rispideces aparecían olvidadas.

En el caso específico del primer mandato de Cristina Fernández en relación con Brasil, a diferencia de lo ocurrido en la gestión de Néstor Kirchner, estuvo marcada principalmente por los efectos de la crisis mundial de 2008, y no tanto por las discusiones anteriormente citadas.

Esta relación fue menos efectiva con los organismos multilaterales de crédito. Allí, la Argentina dependió primero de la ayuda de Washington desde la segunda fase de la administración de Duhalde en mayo de 2002, (en la consecución de este apoyo resultaron centrales los gobiernos

4. Este punto resulta crucial para una política carácter autonomista heterodoxa, ya que por un lado la Argentina no entró en contradicción con un lineamiento estratégico de Washington, sino que lo acompaña estableciendo límites al diferenciar un interés general del propio de la potencia, con ello se estarían dando dos de las tres condiciones de la elaboración puigiana (no enfrentar los lineamientos estratégicos de las grandes potencias y diferenciar cuando están en juego sus propios intereses o los de bloque) (PUIG, 1984, p. I, 68)

5. Si bien los motivos que llevaron a la instrumentación de la intervención pueden ser discutibles, lo cierto fue que los estados participantes hicieron uso de ese espacio para generar instancias de coordinación políticas.

6. La prioridad regional es una de las condiciones para desarrollar una política autónoma en sentido puigiano. (PUIG, 1980, p. 198)

7. Para Puig la integración no es de por sí autonomizante, sino que dependen del contexto y desde sus escritos de los ochenta sostuvo que la asociación solidarista se hacía ineludible para un proyecto que buscara incrementar los márgenes de maniobra del país. (PUIG, 1986)

de Ricardo Lagos y Vicente Fox) y a pesar del compromiso a establecer una estrategia conjunta en la Declaración de Copacabana (2004) y luego, entre 2005 y 2007, dependió del aporte venezolano.

Precisamente la **estrategia de desendeudamiento** ha sido exitosa, ya que virtualmente la Argentina salió del default declarado a fines de 2001.⁸ Se sustentó en dividir a los deudores en dos tipos: los tenedores privados, quienes tras dos fases de reestructuración con una importante reducción en 2005 y 2010, sumaron un 92 % del total, y los institucionales, donde a partir de mayo de 2002 se avanzó en una esquema de negociación de costos recíprocos y que en 2005 terminó con la cancelación de las acreencias con el FMI.

La segunda fase del canje de deuda en 2010 resultó un dato positivo para la estrategia de desendeudamiento, pero el frente aún abierto con el Club de París dilató la esperanza del gobierno de mejorar las notas de las calificadoras de riesgo y el retorno de la inversión.

Desde el fin de la convertibilidad, **la Argentina se fue alejando del paradigma económico neoliberal por otro más heterodoxo**, que algunos lo denominan neodesarrollista.⁹ Gracias a un tipo de cambio competitivo, la utilización de la capacidad ociosa y los precios de los commodities se pudo entrar en una fase de crecimiento económico.

La falta de acceso a los mercados internacionales, producto del default, fue suplida tanto por la recuperación de las instalaciones industriales, como por el doble superávit en materia fiscal y en los intercambios comerciales con el mundo.

En este último plano se produjo un crecimiento asombroso ya que se pasó de 34.600 millones de dólares en 2002 a 157.000 en 2011, con un saldo ampliamente positivo que supera holgadamente los 10.000 millones anuales. La única retracción de este crecimiento se observó en 2009 y 2010 donde los intercambios cayeron levemente pero ampliando el saldo a unos 16.000 en el año 2009, por ejemplo.¹⁰

Fue evidente la *profundización y diversificación de destinos de nuestras exportaciones*.¹¹ Las principales áreas de comercialización fueron el MERCOSUR, que osciló entre un 20 y un 25 %, mientras que las otras zonas importantes (Sudeste Asiático, Nafta y Unión Europea) rondaron entre un 12 y un 20 %, nuestras importaciones están menos equilibradas, con una preeminencia del MERCOSUR, aproximadamente un tercio del total, y el creciente aumento de llegada de productos de origen chino.

Los efectos en la región de **la crisis de 2008** fueron más reducidos que en los países desarrollados, pero las esperanzas iniciales del gobierno del alejamiento del paradigma neoliberal parecen esfumarse lentamente.¹² La Argentina con posterioridad a la crisis de 2001 desarrolló un perfil internacional donde privilegió dos planos: uno geográfico y otro conceptual. El primero es claramente conosureño, y de alineación con las naciones de la periferia; el otro es multilateral y de afirmación del Derecho Internacional.

Estos dos aspectos multilateralismo y la condición periférica, ayudan en muchos foros a la comprensión del problema de **Malvinas** pero resultaron insuficientes.

Aquí existió un paulatino alejamiento del paradigma instaurado en la década de los noventa: primero durante el gobierno de la Alianza con

8. Resultaba imprescindible disminuir el grado de injerencia de los organismos multilaterales de crédito para poder establecer una política autonomista.

9. Este modelo se apartó del promovido desde los centros de poder mundial, precisamente esta cuestión hace al tercer elemento de la caracterización de la Autonomía Heterodoxa. (PUIG, 1984, p. I, 68).

10. Para los montos y composición del Comercio Exterior véase: www.indec.gov.ar.

11. La diversificación es otra estrategia importante para el sustento de políticas puigianas. (PUIG, 1984, p. I, 68)

12. Las estrategias seguidas en este tema, principalmente en torno del G 20, buscaron la coordinación con otros países emergentes, aunque no siempre se logró. Siendo también una acción recomendada por Puig para la consecución de márgenes de maniobra. (PUIG, 1980, p. 44)

el abandono de la estrategia de seducción, y luego de 2007, en los años de Néstor Kirchner, con la impugnación de la declaración para la explotación de hidrocarburos.

Los principales lineamientos de la política exterior
del segundo mandato de cristina fernández (2011-2013)

A continuación desarrollaremos cómo fue el comportamiento de las principales variantes en política exterior durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner

Estructura Decisoria

Desde el año 2003, las administraciones kirchneristas fortalecieron la investidura presidencial, no así el resto del andamiaje institucional (Parlamento, Partidos Políticos, etc.) con una estructura de círculos concéntricos en donde el Canciller está desplazado hacia la periferia del proceso decisorio. (SIMONOFF, 2009 y 2013b) Aquí encontramos cambios importantes: en primer lugar quedó claro que tras la muerte de Néstor Kirchner se fue consolidando un nuevo núcleo duro decisorio, en el cual, además de la Primera Mandataria, estaban su hijo Máximo Kirchner (y a través de él, la agrupación “La Cámpora”) y el Secretario Legal y Técnico, Carlos Zannini, delegando las cuestiones económicas en el Ministro de Planificación, Julio De Vido.¹³

Ahora bien, cómo estos cambios en la estructura decisoria afectaron a la política exterior¹⁴, se han vislumbrado por un lado el mayor peso de la agrupación kirchnerista en los claustros de profesores del ISEN y en la nueva distribución de funcionarios desde diciembre de 2011, con la designación de Cecilia Naón primero como Secretaria de Relaciones Económicas Internacionales (BALAGUER, 2012) y luego reemplazando a Jorge Arguello en Washington.

Por otro lado, la transferencia de las atribuciones del área de Comercio Exterior de la Cancillería a la Secretaria de Comercio Interior de Economía, fue otra señal de cambio en la estructura decisoria de gran importancia, en donde por un lado existen superposiciones de funciones y una pérdida de poder del Canciller a favor de Guillermo Moreno.¹⁵

La crisis de 2008

Los efectos de la crisis iniciada en 2008 llevaron a la Presidente en la Asamblea General de 2011 a manifestar que a pesar de ella, la “Argentina ha encabezado el índice de crecimiento y está pagando regularmente su deuda sin recurrir a los mercados de capitales.” (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2011^a)

Aunque el tema relevante del último semestre de 2011 fue la intención de los países desarrollados de regular el precio de las materias primas. En la óptica del gobierno argentino, la suba de estas commodities se debe a la falta de regulación de los precios de éstos, sino a la especulación financiera. (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2011^a) La defensa de los pre-

13. Este nuevo esquema tiene cierta reminiscencia al G 4 del gobierno de Néstor Kirchner (SIMONOFF et al., 2009)

14. Para Juan Gabriel Tokatlián los cambios serían productos no solo de la “revalorización de los movimientos juveniles”, sino también de la “visión estratégica de la presidenta”. (TOKATLIÁN, 2013c)

15. CLARÍN, Buenos Aires, 18 nov. 2011, p. 7.

16. La baja del precio de los commodities afectaría a ambos y pondría en jaque la estrategia seguida por la administración

17. CLARÍN, Buenos Aires, 19 jun. 2012, p. 6

18. Se refiere a una de las convocatorias del G 20 donde se llamó a la reconstrucción del sistema financiero internacional, pero que lentamente fue dejado de lado. (VERBITSKY, 2012, p. 12)

19. Este reclamo que el país lo comparte la mayoría de los países emergentes, junto con las críticas al FMI por su desempeño en la crisis.

20. Notese que esta Crisis es la primera donde no ha ocurrido una transferencia de recursos del Sur hacia el Norte.

21. Como ya hemos señalado en varios trabajos (p.e. SIMONOFF, 2012a), esta temática giraba en torno a la crítica al accionar de las grandes potencias y a la vez buscar un linkage que permitiese cierta interlocución con Washington fundamentalmente.

22. CLARÍN, Buenos Aires, 21 dic. 2011, p. 14.

cios de los alimentos responde no solo a una lógica de protección de ese sector productivo argentino, sino que la posición del gobierno obedece a motivos propios, como el sostenimiento del modelo “de acumulación diversificación con inclusión social” que requiere para su sustentabilidad del doble superávit (comercial y fiscal).¹⁶

Para la reunión de Los Cabos en junio de 2012, tres fueron sus ejes: la posición frente a cómo salir de la crisis, limitar el accionar de las calificadoras de riesgo y rechazar las políticas proteccionistas por parte de las naciones desarrolladas. Para el tratamiento de estos temas fue nuevamente importante el acuerdo con la presidente brasileña, donde se rechazó la idea de continuar con los ajustes ortodoxos a las economías de Grecia, España e Italia y, en cambio promover “estímulos al crecimiento económico” o la generación del empleos, para que éstos “sean parte de la solución que están buscando los líderes emergentes para estabilizar la zona del euro.”¹⁷ En las otras dos cuestiones, Cristina Fernández reclamó “liderazgo político” frente a la crisis y criticó el sistema financiero internacional vigente, llamando a recuperar “el espíritu de Pittsburg”.¹⁸

En la Asamblea General de 2012 la Primera Mandataria argentina insistió en la señalar las causas de la Crisis global iniciada en 2008: “la administración financiera de capitales sin ningún tipo de regulación, no ya en beneficio de los sectores más empobrecidos sino de los sectores más ricos de la sociedad”. (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER)¹⁹

También mencionó que la continuidad de la crisis en la eurozona “es algo más que poner en peligro una región económica, es poner en peligro también la estabilidad misma del sistema financiero internacional.” (ARGENTINA, 2012) Los efectos de esta crisis llevaron a “una guerra comercial” que debe ser replanteada, al acusar de proteccionistas a las medidas que pretenden constituirse en:

[...] políticas de defensa de nuestras sociedades... frente a las economías de los países desarrollados, que han sido en definitiva las causantes de la crisis que hoy estamos viviendo y que se intenta transferir. (ARGENTINA, 2012)

En este plano el gobierno argentino la leyó como producto del desequilibrio existente en las economías desarrolladas, denunció el intento de manipulación del precio de los commodities o el doble estándar para aplicar recetas económicas como intentos de producir un desplazamiento de los costos del crack a la periferia.²⁰

Multilateralización de la Agenda de Seguridad

En los temas de seguridad, producto de la multilateralización de estos y el reclamo a Irán por los atentados de los noventa²¹, perfilan a nuestro país en otros planos también como la no proliferación nuclear, donde la administración demócrata considera a la Argentina “un socio sólido”.²²

El ofrecimiento de Irán a mediados de 2011 de iniciar un diálogo con respecto a los atentados y el aumento del comercio bilateral generaron un fuerte debate sobre qué actitud debiera tomarse ante el régimen

de Teherán, algunos plantean un endurecimiento de la relación²³ y otros una actitud más pragmática sin dejar de ver la cuestión de fondo.²⁴

Aquí el gobierno ha abandonado el uso de la responsabilidad iraní en las causas que lo involucrarían con los atentados de los noventa, con el anuncio del inicio de conversaciones que más allá de los deseos de Buenos Aires, Teherán dejó bien en clara su posición de no estar involucrados en ellos.

La acusación contra Irán fue una “fórmula relativamente satisfactoria” (KLICH, 2012) y también tuvo con una secuela regional que marcó los límites de las asociaciones argentinas en Sudamérica. (ESCUDE, 2007; SIMONOFF, 2006)

La firma en enero de 2013 del Memorándum de Addis Abeba entre Buenos Aires y Teherán cambió esta situación, ya que generó “escepticismo” en los Estados Unidos y una “profunda decepción” en Israel.²⁵ Como lo señaló Andrés Malamud, la novedad de este acuerdo fue “que dinamita los fundamentos de la política exterior kirchnerista, que se basaba en un discurso revisionista sobre un fondo prooccidental.” (MALAMUD, 2013, p. 4)

Este acuerdo iranio-argentino busca producir un acercamiento entre ambas administraciones en torno a la búsqueda de la Verdad frente a los atentados ocurridos en los años noventa.²⁶ No abundaremos en los múltiples aspectos del debate entre políticos, dirigencia comunitaria y académicos que generó dicha acción que van desde esta pregonada búsqueda por parte del oficialismo (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2013), hasta la promoción de los negocios²⁷, o un realineamiento regional con el “Eje del Mal” sudamericano (Venezuela, Ecuador y Bolivia) por quienes se oponen. Nos limitaremos a señalar, como lo hizo Juan Gabriel Tokatlián que la ambigüedad del texto firmado es su mayor virtud y su mayor defecto (2013b, p. 11), ya que por ejemplo la Verdad para Teherán²⁸, no necesariamente coincide con la sostenida por Buenos Aires hasta el momento²⁹, lo mismo podría decirse de aspectos más sensibles como la interpretación exacta del tratado.³⁰

La implicancia de este reposicionamiento frente a la Causa AMIA no será total, ya que la Presidente se comprometió ante el Congreso a continuar con la promoción de las políticas de no proliferación nuclear con respecto a Irán, y que también es relevante en la agenda de Washington. (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2013)

La multilateralización de la agenda de seguridad, desde el ascenso de los demócratas se mostró menos efectiva, como se demostró en la reunión con el presidente norteamericano, Barak Obama, en noviembre de 2011, donde se traslucieron los diversos planos por los que transita la relación bilateral.³¹

En Naciones Unidas en 2012 Cristina Fernández de Kirchner planteó una crítica al accionar de las potencias occidentales frente a la situación en Libia que culminó con el fin del régimen de Gaddafi y el asesinato de un diplomático norteamericano a manos de las fuerzas triunfantes, al respecto señaló: “Una paz que debe implicar siempre elegir, antes que el lenguaje de las armas, el lenguaje de la diplomacia [...]” en clara alusión al rechazo de los raid aéreos que apoyaron al bando rebelde, y también planteó que esa acción fue un error: “porque corremos riesgo de que diciendo

23. Para esta posición véase la nota de Diego Guelar aparecida en *La Nación* (2011) donde propone la continuidad de una línea de ruptura total de relaciones.

24. La respuesta de Ignacio Klich (2011).

25. CLARÍN, Buenos Aires, 30 enero 2013, p. 9.

26. Las negociaciones se habrían desarrollado en secreto desde hacía varios años, pero el proceso se transparentó a partir de la última Asamblea General de Naciones Unidas, donde ambos cancilleres, Héctor Timerman y Ali Akbar Saleh iniciaron el proceso de negociación que consistió en varios encuentros previos a la firma del Acuerdo. Finalmente en Etiopía se acordó un memorándum de entendimiento en torno a la Causa AMIA que creó una Comisión de la Verdad formada por cinco juristas internacionales que establecerá los mecanismos para el esclarecimiento del atentado. (CLARÍN, Buenos Aires, 8 Feb. 2013, p. 13)

27. Un dato cierto en este aspecto es que durante los años de Néstor Kirchner se limitó el comercio con Irán, llegando a ser prácticamente nulo en 2005 y 2006, para comenzar luego a crecer a casi 1.500 millones de dólares en 2010. (CLARÍN, Buenos Aires, 20 Sept. 2012, p. 8) Pero entre esa última fecha y 2012, volvió a caer en un 32 % (PERFIL, Buenos Aires, 24 feb. 2012, p. 12)

28. En una nota aparecida en el *Tehran Times*, titulada “Iran, Argentina and truth diplomacy”, el diario persa informa que “las autoridades iraníes han insistido constantemente en que la verdad sobre este caso debe ser descubierta” y que el Memorando “está estrictamente de acuerdo con la posición diplomática iraní.” Ya que ellas sostuvieron que “saber la verdad es la condición previa para la justicia y descubrir que la investigación (judicial argentina) estaba siguiendo pistas equivocadas.” (IRAN, 2013)

29. Durante el primer año de gobierno de Néstor Kirchner la pareja presidencial estaba convencida que la explicación de los atentados a la AMIA había que buscarla en la llamada “pista siria” pero, desde 2004 adhirieron a la “iraní” que es la que se sostuvo en la causa judicial desde los tiempos del ex Juez Galeano, y mucho más funcional a los intereses norteamericanos e israelíes. (LANATA, 2006)

30. La discusión en torno al alcance de la expresión “interrogar” en la versión inglesa del tratado, ya que difiere del concepto de “indagar”, traducido en el texto en español, ya que esta marcaría los límites al procedimiento judicial seguido en la Argentina. (CLARÍN, Buenos Aires, 22 feb. 2013)

31. El plano económico fue el sobresaliente, se trataron las cuestiones referidas al comercio que atraviesan ciertas tensiones por las restricciones impuestas por nuestro país, fueron uno de los temas, por otra parte Washington reclamo la normalización de nuestras "relaciones con la comunidad internacional financiera y de inversores" (CLARÍN, Buenos Aires, 13 dic. 2011, p. 18)

32. TIEMPO Argentino, 19 oct. 2012, p. 3.

33. *Tiempo Argentino*, 19 de diciembre de 2011, 7.

34. Aunque susciten problemas interpretativos en cuanto al alcance de la suspensión y el ingreso venezolano, existieron varias lecturas. Mientras Emilio Cárdenas esta decisión se debió a "la acción conjunta de Venezuela y Argentina presionando a Uruguay" con el acompañamiento de Brasil (CÁRDENAS, 2012), más la corresponsal de Clarín en Brasil, Eleonora Gosman, negó la existencia de presiones de éste último, aunque reconoció que "Dilma llegó a Mendoza con argumentos que favorecían el ingreso de Venezuela." (BRASIL..., 2012, p. 21).

Incluso el analista Juan Gabriel Tokatlián parece sensible a esta tesis, cuando sostuvo que las tensiones entre Washington y Caracas, podrían instalar una "segunda guerra fría ideológica en el continente" y por tal motivo Brasil busca estabilizar la región para poder convertirse en un poder emergente. (EL MERCOSUR..., 2012, p. 16).

35. La preocupación principal era que el país caribeño no se ajustara a plazos razonables para la adecuación aduanera consistente en la desgravación arancelaria intrazona y la adopción del Arancel Externo Común, aspecto que Caracas finalmente aceptó, incorporando a fines de 2012 el Nomenclador Común, como paso previo a esa reestructuración –que era la principal objeción de Asunción-. (CLARÍN, Buenos Aires, 30 jul. 2012, p. 14)

36. TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 14 sept. 2012, p. 16.

defender valores, términos finalmente, a través de estrategias equivocadas atacando esos valores". (ARGENTINA, 2012)

Hasta aquí uno podría sostener que la ambigüedad de los discursos de las administraciones kirchneristas donde se critica el accionar de las potencias, como cuando se resaltaba el multipolarismo frente al unipolarismo de George Bush hijo, se fue perdiendo y por lo tanto reconfigurando su rol.

En el marco de este debate resultó significativa la designación de la Argentina como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad para el bienio 2013-2014 como representante regional, dentro de los objetivos para esta tarea, encabezada por Marita Perceval, estará, según lo expresado por el Canciller Timerman, "garantizar que todos los miembros respeten las resoluciones de Naciones Unidas."³²

La prioridad regional

En el plano regional existieron un sinnúmero de roces debido a las restricciones en las importaciones principalmente con Brasil, pero la agenda de la Integración Regional estuvo dominada por dos puntos salientes, las reuniones presidenciales del Mercosur y la creación, y posterior funcionamiento, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC).

En la XLII Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur en Montevideo (12/2011) se tomaron medidas para restringir las importaciones extra regionales ante la continuidad de la crisis en la zona global de la eurozona y, como un modo de proteger las economías conosureñas.³³

A partir de la suspensión temporaria de Paraguay en la reunión de Mendoza del Mercosur (Junio 2012), se formalizó el ingreso de Venezuela al bloque regional.³⁴ La dilación del Parlamento guaraní en ratificar el ingreso del país caribeño era el único obstáculo para formalizar la llegada de Caracas a este espacio común.³⁵

La profundización de lazos con Venezuela se observa claramente en el sentido de una integración con un acento marcadamente energético, como lo demuestran los dos eventos que detallamos a modo de ejemplo:

- El Primer Encuentro de Integración Petro-Industrial en Argentina y Venezuela" realizado en Caracas en Septiembre de 2012, donde empresarios de PYMES de ambos países discutieron formas de abastecimiento, ya sea individualmente o en asociación entre ellos, a PDVSA. La reunión contó con la presencia de los ministros argentinos de infraestructura, Julio De Vido y de Industria, Débora Georgi. El primero destacó el ingreso de Venezuela al Mercosur y la asociación estratégica entre las empresas petroleras nacionales (YPF y PDVSA). A su vez, la segunda destacó la importancia de desarrollar recursos con tecnología propia, pero no sólo apoyado desde los Estados, sino también por los privados involucrados.³⁶
- En un mismo sentido, el entonces vicepresidente venezolano a cargo de la Presidencia, Nicolás Maduro, afirmó tras la reunión con el ministro de Planificación argentino que ambos países "son

dos motores de la unión en el continente” en el marco de los avances registrados en los acuerdos en materia energética (que involucran a ambas petroleras estatales), financiera y tecnológica.³⁷

En noviembre de 2012 la visita de la Presidente de Brasil Dilma Rousseff generó gran expectativa dada la caída del comercio entre ambos, producto de la combinación de una serie de factores, como el menor crecimiento, pero también de las barreras impuestas al tráfico de bienes cuya implementación se centró en el Secretario de Comercio argentino, Guillermo Moreno.³⁸ También se avanzó en un nuevo acuerdo automotor que contemple entre otros temas la disminución tanto del déficit de autopartes, como de la compra a otros países extra región.³⁹

La discusión sobre el régimen automotor es la punta del iceberg de un plano bilateral que está cada vez más a la vista; las inversiones brasileñas en el país y su rol en la integración regional. Como lo señaló oportunamente Esteban Actis:

[...] La internacionalización del capital brasileño y la continuación de la desnacionalización productiva en Argentina coincidieron temporalmente en la primera década del siglo XXI, permitiendo una relativa complementariedad. No obstante, para fines de tal década las condiciones comenzaron a mutar. El objetivo de la administración de Cristina Fernández de afianzar y robustecer la reindustrialización en la Argentina no sólo generó rispideces en material comercial con Brasil sino que dificultó muchas veces el “clima de negocios, las reglas de juego y la estabilidad” deseada por los inversionistas externos, incluidos los brasileños... (ACTIS, 2012, p. 27)

Pero estas divergencias (en materia comercial y de inversiones), por el momento pueden convivir gracias a la empatía política existente, como lo demuestra la Conferencia organizada por la UIA, en donde las presidentes remarcaron dos aspectos sustanciales: la necesidad de incrementar la industrialización en ambos países y la idea que la integración es el mejor mecanismo para defender a los países de Cono Sur de la crisis que padecen las economías de Estados Unidos y Europa.⁴⁰

El 7 de diciembre de 2012 en Brasilia tuvo lugar la primera reunión de presidentes del Mercosur con la incorporación de Venezuela como miembro pleno del bloque. Allí, este país anunció su compromiso de incorporar el arancel externo común y participar del financiamiento de sus instituciones. Otros resultados de este cónclave fueron que: Bolivia logró protocolizar su ingreso, a la espera de la aprobación de los Estados Miembros; la delegación ecuatoriana manifestó su interés por sumarse plenamente; y Surinam y Guyana iniciaron consultas con el fin de adherirse como Estados Asociados. En su declaración final, y marcando el sentido que tiene el proceso de integración, se ratificó “su compromiso con el desarrollo integral de los pueblos y el combate contra la pobreza y la exclusión social.”⁴¹

La creación de la CELAC nucleó a treinta y tres países de la región y excluyó a Estados Unidos y Canadá. Su fin declarado es la promoción del desarrollo social y sustentable. Aunque no está claro, según el periódico *Perfil*, si esta asociación tiene como objeto reemplazar a la OEA, como pretenden Hugo Chávez y Rafael Correa, ya que no existió consenso para ello y por ello representa para la Argentina un doble desafío: modera-

37. TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 18 enero 2013, p. 8.

38. CLARÍN, Buenos Aires, 28 nov. 2012, p. 20.

39. TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 28 nov. 2012, p. 10.

40. EL PAÍS, Buenos Aires, 29 nov. 2012, p. 7.

41. TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 8 dic. 2012, p. 10.

42. PERFIL, Buenos Aires,
9 dic. 2011, p. 31

43. TIEMPO argentino,
Buenos Aires, 27 enero 2013, p. 7.

44. CLARÍN, Buenos Aires,
27 enero 2013, p. 12..

ción frente a Caracas y por otro, reforzar la pertenencia regional frente al avance de Brasil.⁴²

En el marco de la cumbre realizada en Chile entre la Unión Europea y los países de la CELAC, las presidentes de Argentina y Brasil se reunieron nuevamente para tratar tanto temas bilaterales, referidos al sistema de licencias no automáticas, la situación de la empresa carioca Vale en Mendoza, y una posición común en la negociación sobre el libre comercio entre la dos zonas reunidas.⁴³

Con respecto a esta última cuestión, y ante la presión de la jefa de gobierno alemán Ángela Merkel, por cerrar el acuerdo, la Presidente argentina remarcó la necesidad de que el Mercosur debía “discutir y ree-laborar” la propuesta de asociación presentada por el viejo continente.⁴⁴

Estrategia de desendeudamiento

Esta fue reafirmada por el gobierno como un mecanismo para ganar autonomía, así lo señaló el Vicepresidente del Banco Central. Sergio Chodos quien señaló:

Menor deuda externa es mayor margen de maniobra y mayor protección frente a la crisis internacional, lo que permite tener políticas que dinamicen en vez de estar forzando un “ajuste” que lleve a otro “ajuste” que lleve a otro “ajuste” para ver si en algún momento se obtiene la “confianza de los mercados.” (CHODOS, 2012, p. 5)

45. CLARÍN, Buenos Aires,
31 dic. 2012, p. 8.

En su discurso en Nueva York, ante la Asamblea General de Naciones Unidas de 2011, la Presidente mostró como un logro de su política de desendeudamiento la reducción porcentual en términos del PBI. Ello representó un 160 % en 2001 y, diez años después, un 14 %, ya que “el resto es deuda intrasector público, estamos en el más bajo endeudamiento en moneda extranjera y referente a titulares extranjeros.” (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2012)

Las cifras de la deuda pública a junio de 2012 ascendía a unos 176 mil millones de dólares (se incrementó en unos 60 mil millones desde 2005) y estaba normalizada en un 76.3 %, un 11 % la no ingresada en el canje y un 6,5 con el Club de Paris.⁴⁵ Con respecto a la deuda que no entró en el canje del 2005 y 2010 existieron dos eventos que marcaron la agenda: el Juicio llevado adelante en Nueva York por los fondos buitres, y la incautación por autoridades ghanesas de la fragata “Libertad”, ambas cuestiones involucraron al Fondo de Inversión NML Capital.

46. Para el entonces Embajador argentino en Washington, Jorge Arguello: “El fallo de Griesa... es básicamente una decisión política, suficientemente floja en su argumentación legal como para esperar su rechazo. En su reciente, Amicus Curiae la Administración de Obama sostuvo que la construcción que hace el tribunal del Distrito de Nueva York de la cláusula *pari passu* es equivocada y contraria al ordenamiento jurídico vigente, tendiente a resolver en forma consensuada las crisis de pago de Estados soberanos.” (ARGUELLO, 2012, p. 21)

47. TIEMPO Argentino, Buenos Aires,
26 nov. 2012, p. 10.

48. TIEMPO Argentino, Buenos Aires,
31 oct. 2012, p. 16.

El caso de la causa llevada adelante en Nueva York, tras un primer fallo en febrero de 2012 del Juez Thomas Griesia que estableció criterio de *pari passu* (tratamiento igualitario) para ese “hedge fund” con quienes habían ingresado en los canjes⁴⁶, el 25 de noviembre el magistrado emitió un nuevo dictamen estableciendo el pago total de 1.200 millones de dólares, lo que motivó una nueva presentación argentina.⁴⁷

Entre ambas resoluciones judiciales, primero existieron estridentes declaraciones locales, como la afirmación que “no vamos a pagar a los fondos buitres”⁴⁸, aspecto que determinó la rigidez del segundo fallo, y tras la impugnación de éste, se avinieron a manifestar la voluntad de pago del país, pero bajo las mismas condiciones de quienes entraron en el ul-

timo canje. (BONELLI, 2012, p. 37) [cade aspas] En este procedimiento el país logró apoyos del gobierno norteamericano, la Asociación de Bancos Americanos, la ex directora del FMI, Anne Krueger y los bonistas que entraron en el canje, aunque aún quedó pendiente la resolución de fondo.⁴⁹

Por fuera de la causa, la Argentina logró importantes apoyos regionales, tanto en el Mercosur, como en UNASUR que se reunió en diciembre de 2012 en Lima, contra el accionar de los “fondos buitres”.⁵⁰

La llegada de la fragata “Libertad” al puerto africano de Tema, el 1 de octubre de 2012, determinó que el Juez Ghanés Richard Adjei Frimpong hiciera lugar al pedido de embargo solicitado por NML Capital.⁵¹ El gobierno argumentó la inmunidad del navío de guerra⁵², cosa que fue rechazada por ese tribunal, lo que motivó un primer reclamo ante Naciones Unidas que no prosperó, y luego que se llevó el caso ante el Tribunal del Mar, el cual decidió a favor de liberar la embarcación, tras 74 días de detención.⁵³

La demora de la cancelación de la deuda con el Club de París anunciada en 2008, pero nunca concretada, llevó a que este grupo de países declarase su desagrado por “la cadena de anuncios huecos de la Argentina para salir del default.” (BONELLI, 2012, p. 35).

En este plano debemos anotar también la demorada moción de censura del FMI a la Argentina por la falta de credibilidad de sus estadísticas que mereció una dura respuesta por parte del Ministerio de Economía.⁵⁴

Inserción económica internacional

En el plano de la diversificación y ampliación del comercio internacionales, se ha registrado un incremento de los planteos de varios países frente a las diversas medidas administrativas que el país está tomando en materia de importaciones lo que se mostró en dos oportunidades en una presentación conjunta de 40 países⁵⁵ en la OMC.⁵⁶

Ante estas medidas el gobierno endureció su posición y que las herramientas utilizadas son “permitidos por la OMC”⁵⁷ y posteriormente replicó con denuncias a Estados Unidos por el comercio de carnes y cítricos.⁵⁸

Desde los inicios de la crisis de 2008, la Argentina había implementado licencias no automáticas para administrar las importaciones, ello generó reclamos por parte de países en el ámbito de la OMC, pero mientras en noviembre de 2013, desde el gobierno se alabó el ahorro de 2.550 millones de dólares por este mecanismo⁵⁹, en enero de 2013, se decidió su eliminación para ajustarla a las disipaciones de los Acuerdos de Marrakech, pero de todos modos se indicó que esta medida no significaba el abandono de la administración del comercio exterior.⁶⁰

Una pregunta es cómo es se vio reflejado en el comercio internacional argentino, allí observamos que las exportaciones, comparadas por trimestres de 2011 al 2013, pasaron de 17.104 millones de dólares en el primer año, a 17.826 en el segundo y a 17.376, manteniéndose relativamente estables, en cambio para las importaciones subieron levemente, ya que sus números fueron 15.316, 15.314 y 16.066 respectivamente y produciendo un saldo comercial errático 1.788, 2.512 (creció un 40 %) y 1.310 (cayó más de un 50 % con el año anterior y un 25 con el primer dato).⁶¹

49. CLARÍN, Buenos Aires, 10 enero 2013, p. 8.

50. TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 9 dic. 2012, p. 18.

51. El gobierno argentino inició un sumario administrativo para determinar las responsabilidades de fijar el rumbo de la nave y hacer escala en el puerto africano. Al respecto, Horacio Verbitsky señaló que el Ministro de Defensa, Arturo Puricelli autorizó a la embarcación “a realizar dieciséis escalas en trece países, sin preocuparse por el revuelo de los buitres, tras su estela.” Verbitsky, 2012, p. 3) Esta hipótesis, de la responsabilidad del Ministerio de Defensa, fue relativizada por Nicolás Wiñazki quien reveló el intercambio de documentos entre ese ministerio y la Cancillería en los cuales se alertó sobre los riesgos que enfrentaba la Fragata aunque el Palacio San Martín “no objetó de manera directa el viaje.” (Wiñazki 2012, p. 8).

52. Esta posición del gobierno argentino fue avalada por los siete ex Cancilleres desde 1983 (Dante Caputo, Domingo Cavallo, Adalberto Rodríguez Giavarini, José María Vernet, Carlos Ruckauf, Rafael Bielsa y Jorge Taiana), quienes respaldaron “la posición del gobierno nacional frente a la medida cautelar dictada por la Justicia de Ghana. (TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 28 oct. 2012, p. 12)

53. CLARÍN, Buenos Aires, 16 dic. 2012, p. 8.

54. En ella se destacó el ánimo “sancionatorio” y “descontextualizado” de la declaración del organismo multilateral. (CLARÍN, Buenos Aires, 2 feb. 2013, p. 20)

55. Los países fueron: Australia, la Unión Europea (sus 27 miembros), Islandia, Japón, Corea del Sur, México, Nueva Zelanda, Noruega, Panamá, Suiza, Taiwán, Tailandia

56. CLARÍN, Buenos Aires, 1 abr. 2012, p. 18 ; 28 abr. 2012, p. 24.

57. PERFIL, Buenos Aires, 1 abr. 2012, p. 22.

58. TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 22 ago. 2012, p. 2.

59. *Tiempo Argentino*, 12 de noviembre de 2012, 16.

60. *Tiempo Argentino*, 26 de enero de 2013, 4

61. Todos los datos fueron extraídos de: INDEC. Intercambio Comercial Argentino. Datos provisionales del año 2011 y cifras estimadas del primer trimestre 2012. Disponible en: http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/19/ica_04_12.pdf, consultado 30/4/2012.

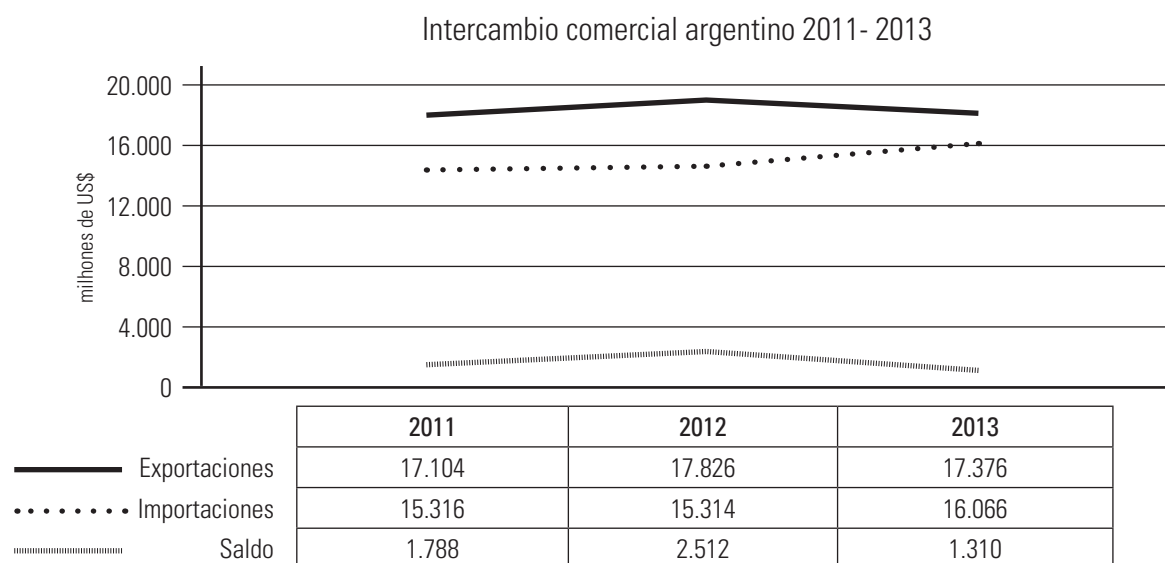


Gráfico 1: Intercambio Comercial Argentino por Trimestres

Fontes: Sobre datos Instituto Nacional de Estadística y Censos (2012 y 2013) y elaboración propia.

Los principales destinos de las exportaciones argentinas fueron: Mercosur que concentró el 28 % en 2012 y 32 % en 2013 (en parte por el ingreso de Venezuela), Chile con un 6 % en los dos periodos, el resto de ALADI un 8 y 7, el NAFTA un 9 y 11, la UE 17 y 12, el ASEAN, Corea, China, Japón e India 10 y 11, Medio Oriente 5 y 7, MAGREB y Egipto 5 y 4, y el resto 12 y 10.

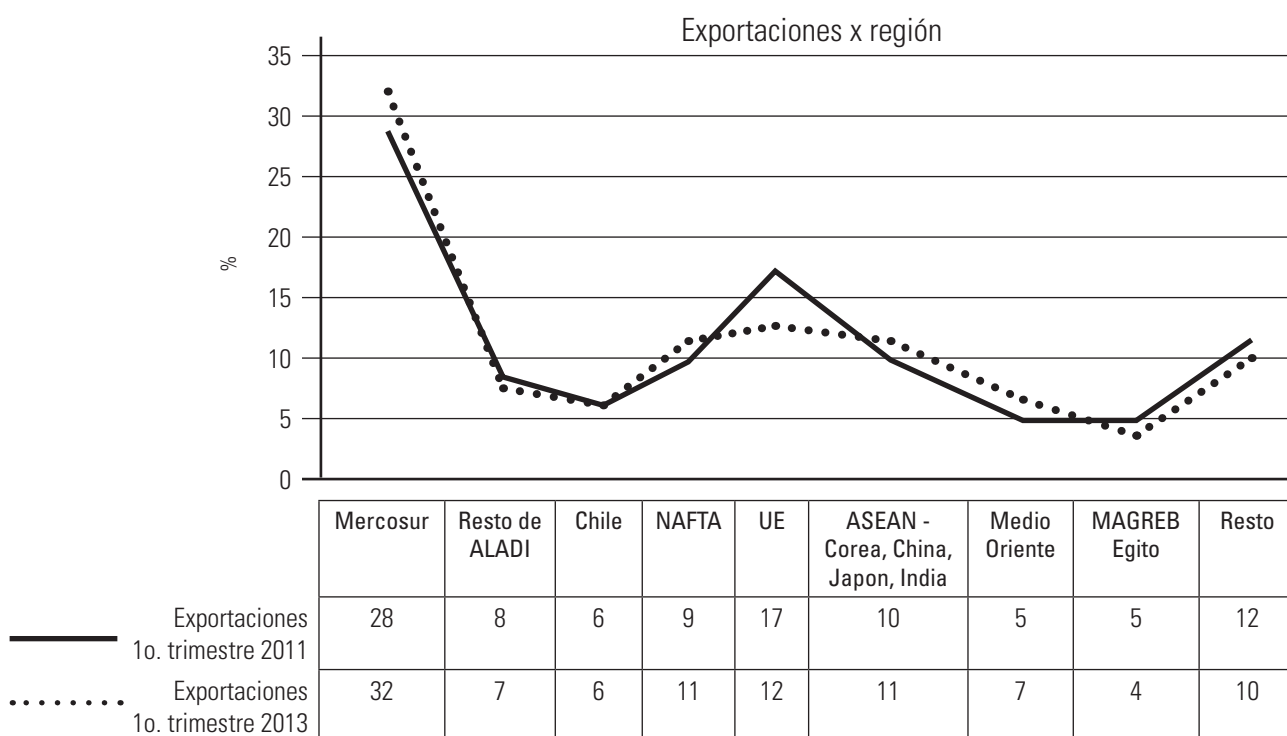


Gráfico 2: Exportaciones por Región (2011-2013)

Fontes: Sobre datos Instituto Nacional de Estadística y Censos (2012 y 2013) y elaboración propia.

En cuanto a las importaciones sus resultados fueron Mercosur 32 y 27, Chile 2 y 1, el resto de ALADI 2 y 5, el NAFTA 17 y 14, la UE 16 y 19, el ASEAN, Corea, China, Japón e India 21 y 24, y el resto con un 10 para los dos años.

A diferencia de las exportaciones, donde el mercado regional concentra un tercio las ventas al exterior, en las importaciones, y producto del comercio administrado, esa zona fue perjudicada, ya que disminuyó –cayó 5 puntos-, frente a otras que se tuvieron leves cambios.

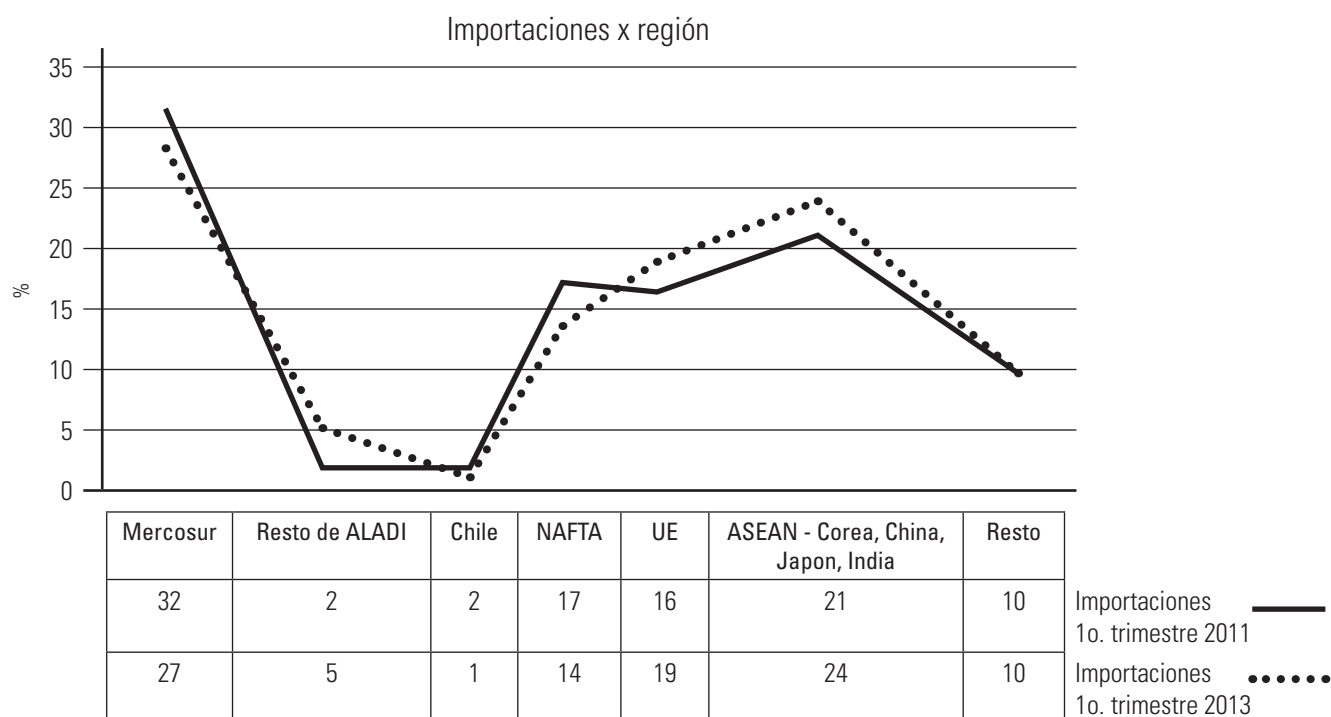


Gráfico 3: Importaciones por Región (2011-2013)

Fontes: Sobre datos Instituto Nacional de Estadística y Censos (2012 y 2013) y elaboración propia.

Como parte del proceso de promoción de nuevos mercados el Canciller y el Secretario de Comercio fueron primero a Angola y luego a Azerbaiyán⁶², por su parte la Presidente realizó una gira comercial posteriormente por el país africano en 2012 y por Emiratos Árabes, Indonesia y Vietnam en 2013 para buscar “mercados alternativos a los tradicionales en recesión”.⁶³

Como se observa los destinos de los viajes no significaron un incremento porcentual, sino un hubo una disminución, e incluso desde varios artículos se señala los “magros resultados” (DINATALE, 2012), o incluso negativos, como en el caso de Angola, donde las exportaciones bajaron un 24 % en 2012 con respecto al mismo período del año anterior. (HIDALGO PALIARES, 2013)

Desde la crisis de 2008 se profundizó el proceso por el cual YPF enviaban sus ganancias, y así mejorar las evaluaciones de Repsol – su dueña mayoritaria-, y no invertir en prospección ni exploraciones de nuevas zonas, lo que afectó a las reservas energéticas del país. El llamado Informe Moreno señaló que:

62. TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 2 jul. 2012, p. 7.

63. En esta última gira realizó un paso previo por La Habana para visitar al entonces convaleciente líder bolivariano Hugo Chávez Frías (CLARÍN, Buenos Aires, 9 enero 2013, p. 8).

[...]Repsol efectivamente utilizó a YPF para apalancar y financiar su estrategia de expansión a escala mundial, depredando los recursos hidrocarburíferos argentinos con una visión corto-placista que priorizó el giro de dividendos a su casa matriz por sobre las actividades de exploración y explotación propias de las mejores prácticas del negocio petrolero (TIEMPO ARGENTINO, 2012).

Desde percepciones más cercanas a la empresa española se argumenta que el problema de la forma que adoptó la industria petrolera fue que existió un efecto combinado de agotamiento de reservas y crecimiento de la demanda, y que el Buenos Aires en vez de reconocer el problema, “pretenden atribuir todos los males a la caída de la producción petrolera y gas... a una supuesta negligencia de la industria petrolera [...]” (MARZO, 2012, p. 21)

El impacto de la nacionalización de YPF fue uno de los aspectos que resultaron interesantes con respecto a la diversificación y ampliación de nuestro comercio exterior, como así también el modelo económico vigente.

El paso de la argentinización de empresas extranjeras que había funcionado en los orígenes de las administraciones kirchneristas⁶⁴, cedió su lugar a las nacionalizaciones que redefinirán el modelo de desarrollo. Pero, más allá de esta cuestión, ¿cuáles fueron sus impactos en la política exterior argentina? Si bien la medida fue acompañada mayoritariamente en el Congreso, por oficialismo y casi todo el arco opositor, existieron voces críticas sobre las consecuencias de dicha medida que tampoco son unívocas, ya que van desde señalar cambios de la relación del país con el sistema mundial “que pasa del aislamiento generalizado a una situación de confrontación en toda la línea [...]” (CASTRO, 2012, p. 27) a aceptar parcialmente los argumentos del gobierno pero indicando “no es beneficioso para el futuro de nuestro país... las formas con las cuales se ha procedido.” (GIL, 2012, p. 18)

Al inicio del conflicto, España anunció una batería de sanciones por parte de la Unión Europea, la OMC, o el FMI, e incluso de expulsión del G 20, en ninguno de ellos encontró un eco favorable, ya que por ejemplo en los dos últimos casos señalaron el carácter bilateral de la cuestión.⁶⁵ La única represalia tomada por España fue la de bloquear el ingreso de biocombustibles nacionales que luego fueron dejadas de lado pero, el inicio de un proceso de demanda ante el CIADI por parte de Repsol -a pesar de declarar que quiere un acuerdo con el gobierno argentino-, fueron los datos salientes.⁶⁶ En segundo lugar, la empresa que aumentó su refinamiento de petróleo que ha permitido reducir a la mitad las importaciones de energía, como así también desarrolló una serie de contactos en busca de socios extranjeros como CNOOC (estatal china), Gazprom (estatal rusa) y la multinacional Chevron.⁶⁷

La cuestión Malvinas

En referencia a la Cuestión Malvinas, el debate petrolero, el rechazo a los ejercicios militares y el reclamo realizado por la Presidente en la 66^o Asamblea General de las Naciones Unidas, marcaron un ritmo casi rutinario para el reclamo en los últimos años.

Pero éste se fue alterado a partir de la medida adoptada por el Mercosur, el 20 de diciembre de 2011, de no permitir el arribo a sus puertos de

64. Se denominó así al proceso por el cual, se favorecía la compra de un sector de las empresas de servicios multinacionales. En el caso específico de YPF fue el ingreso del grupo Eskenazi que fue considerada por la Presidente en diciembre de 2010, como “la prueba de un resultado éxito de la incorporación del socio argentino, debe servir como ejemplo.” (CLARÍN, Buenos Aires, 17 abr. 2012, p. 13)

65. TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 4 dic. 2012, p. 13.

66. CLARÍN, Buenos Aires, 21 abr. 2012, p. 6.

67. SUPLEMENTO Negocios de El País, Buenos Aires, 9 sept. 2012, p. 5.

naves con bandera de Malvinas,⁶⁸ a esta medida se sumó al apoyo chileno, cosa que llevó a las autoridades británicas a intentar revertirla aunque estas resultaron ineficaces.⁶⁹ Frente a esos sucesos de fines de ese año, la respuesta británica fue el incremento de su agresividad por un lado verbal, el Premier Inglés, David Cameron, acusó a la Argentina de “colonialista” cosa que fue rechazada desde el país⁷⁰ y por otro con la excusa de la llegada del príncipe William, y la proximidad del nuevo aniversario de la guerra, se incrementó la presencia militar allí, aspecto que también fue denunciado.⁷¹

Ante estas suceso fue interesante la respuesta de los Estados Unidos que a través de la Secretaria de Estado sostuvo que la disputa era “un tema bilateral que necesita ser trabajado por los gobiernos” y en donde reconoció “la gestión de facto del Reino Unido” aunque aclaró que “no tomaremos posición con respecto de la soberanía.”⁷²

En esta escalada verbal, la Presidente instruyó al Canciller Timerman, el 7 de febrero de 2012, para que éste denunciase a Gran Bretaña por la “militarización” llevada adelante por los británicos en las islas ante las Naciones Unidas y por otro lado creó una comisión con la finalidad de difundir el Informe Ratttembach.⁷³

El 25 de ese mes las Comisiones de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados y del Senado Nacional, reunidas en la provincia de Tierra del Fuego, reivindicaron la posición argentina frente a las islas, ratificando “la legítima e imprescriptible soberanía de la República Argentina sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y de los espacios marítimos circundantes”, y condenaron la militarización llevada adelante por los ingleses, en la llamada Declaración de Ushuaia.⁷⁴

Durante marzo de 2012 apareció una declaración de un grupo de intelectuales argentinos, titulada “Malvinas: una visión alternativa”, en el cual reclamaron tener en cuenta el principio de autodeterminación isleña, en motivos pocos fundados por cierto y escasamente novedosos, ya que implicó una reivindicación de la estrategia de seducción desarrollada en los noventa.⁷⁵

La Presidente Kirchner en el acto conmemorativo de los 30 años de la Guerra de Malvinas resaltó la necesidad de identificar los cuerpos de los caídos en combate que figuran como desconocidos en el cementerio de Darwin y que se respetará el “interés” de los isleños en las conversaciones con Gran Bretaña.⁷⁶

En un hecho inédito, la Mandataria argentina encabezó la delegación ante el Comité de Descolonización, donde hizo la presentación de la cuestión refiriéndose a los antecedentes históricos y geográficos a avalar el reclamo y le solicitó a David Cameron y su gobierno “que se sienten en una mesa a dialogar.”⁷⁷

En la reunión de G 20 en Los Cabos, existió un cruce entre David Cameron y Cristina Fernández, donde el Primer Ministro británico le habló sobre el plebiscito en las Islas, reafirmando su posición en torno a la autodeterminación, y la Presidente le entregó un sobre con más de 40 resoluciones de Naciones Unidas invitando al dialogo.⁷⁸

En su visita a Nueva York de 2012, el tema de Malvinas no podía estar ausente, para Cristina Fernández de Kirchner quien repasó el rechazo

68. TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 21 dic. 2011, p.7.

69. En el periódico *Tiempo Argentino* se señaló el respaldo del Uruguay, Brasil y Chile, frente a las presiones británicas, del apoyo a nuestro país en la cuestión (TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 11 enero 2012, p. 2.)

70. CLARÍN, Buenos Aires, 19 enero 2011.

71. CLARÍN, Buenos Aires, 20 enero 2011.

72. TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 21 enero 2011, p. 2.

73. TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 8 feb. 2012, p. 12.

74. TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 26 feb. 2012, p. 12.

75. LA NACIÓN, Buenos Aires, 22 feb. 2012. Disponible en: www.lanacion.com.ar/1450787-una-vision-altrernativa-sobre-la-causa-de-malvinas. Consultado en: 5 mayo 2012.

76. CLARÍN, Buenos Aires, 3 abril 2012, p. 3.

77. TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 15 jun. 2012, p. 2.

78. CLARÍN, Buenos Aires, 20 jun. 2012, p.8.

de los británicos a una negociación y los acusó de aprovechar su asiento permanente en el Consejo de Seguridad, para gozar de un “doble estándar”, y, gracias a él, hacer caso omiso a todas las resoluciones de diversos foros internacionales y regionales. (ARGENTINA, 2012)

A comienzos del año 2013, al cumplirse los ciento ochenta años de ocupación británica de las islas, la Presidente argentina le envió una carta pública al Premier, David Cameron, en la cual lo invitaba a “acatar las resoluciones de Naciones Unidas” en torno al conflicto.⁷⁹ Además continuó con su estrategia de sumar adhesiones internacionales a favor de la negociación⁸⁰, aspecto en el que hay que reconocer importantes avances, los problemas se concentraron en las respuestas a las reacciones británicas: primero con el intento de formalizar una reunión con motivo de la llegada de Timerman a Londres, y pedida por Buenos Aires, entre ambos gobiernos y dado que el *Foreign Office* pretendió sumar a representantes de los isleños, fue enfáticamente rechazada por el Palacio San Martín, señalando que “la comunidad internacional no acepta una tercera parte”;⁸¹ en segundo lugar, la convocatoria de un plebiscito por parte de los kelpers para decidir si continúan bajo soberanía británica o no, cosa que fue rechazada por el gobierno argentino, bajo el mismo argumento de que se trata de una población implantada y no originaria.⁸²

Si bien los argumentos argentinos son los adecuados, mantener la cuestión dentro de un marco bilateral, la retorica implementada en los reclamos, como lo ha señalado Juan Gabriel Tokatlián, son “manifestaciones de irascibilidad” y “no ayudan al principio de soberanía.” (Tokatlián, 2013a, p. 21)

Conclusiones

En ese sentido creemos que los lineamiento generales del tercer gobierno kirchnerista continuaron, otros fueron adaptándose sobre todo a partir de la crisis de 2008, como lo veníamos señalando en los trabajos anteriores.

En el marco de G20 la preocupación argentina estuvo concentrada en un punto particular, el tope a los precios de los commodities impulsado inicialmente por Francia, ante lo cual la Presidente argentina manifestó que “el verdadero problema es la falta de regulación de los mercados financieros en el mundo”, (ARGENTINA, 2011b)

En la búsqueda de la regulación está la clave según la mandataria, para la proposición del empleo y la salida de la crisis global iniciada en 2008, en donde encontramos una señal de continuidad.

La defensa del gobierno, a partir de 2004, de la llamada pista iraní en la Causa AMIA -sostenida desde los tiempos del Juez Galeano-, e incluso útil para establecer una vinculación con la estrategia de lucha contra el terrorismo, patrocinada por Washington desde que George Bush hijo era presidente, y a su vez no adherir al unilateralismo con que era llevado adelante. La reciente preocupación por establecer la Verdad, dejó lugar a cierta suspicacia de lo actuado por la Justicia Argentina, relativizando los reclamos realizados en diversos foros internacionales, como la propia Asamblea de Naciones Unidas, y virar hacia la siempre latente e incómo-

79. TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 19 enero 2013, p. 8.

80. Un buen ejemplo fue la declaración de la CELAC en la cual se ratificó nuestros derechos sobre las islas, se instó al dialogo entre las partes y se advirtió sobre la creciente militarización y el acceso a la Antártida, todos los aspectos reclamados por la Argentina. (TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 29 enero 2013, p. 6).

81. TIEMPO Argentino, Buenos Aires, 1 feb. 2013, p. 2-3.

82. CLARÍN, Buenos Aires, 4 feb. 2013, p. 13.

da pista siria, con lo cual se estarían demoliendo los cimientos de una estrategia cooperativa con Washington.

Aunque también hay que reconocer que el tema de vinculación con Washington en referencia al régimen iraní fue mudando hacia la no proliferación, donde Argentina ha sido reconocida por la administración demócrata como un socio importante.

La acumulación de tensiones en el ámbito comercial y de inversiones con Brasil, podría indicar un indicativo del fin de la “paciencia estratégica” llevada desde los tiempos de Lula Da Silva por nuestro principal socio internacional.

Por otra parte, la ampliación del Mercosur, con la llegada de Venezuela como quinto país miembro, podría resultar central para la evolución del bloque comercial en un instrumento de inserción económica internacional para los socios.

La adscripción a una retorica por parte del Gobierno Nacional, claramente para el consumo interno, de “no vamos a pagar a los buitres”, determinó un fallo adverso en Nueva York, donde la aplicación del principio *pari passu* podría poner en riesgo toda la estrategia de desendeudamiento, y aunque tardíamente reaccionó con una propuesta más lógica, la de reabrir el canje de 2010 para ofrecer las mismas condiciones a todos los bonistas, el resultado de esta cuestión es incierto.

En materia de inserción económica internacional hacemos notar dos cuestiones. La primera, en el comercio internacional argentino, si comparamos el trimestre 2011-2012 y el bimestre 2012-2013, las exportaciones crecieron un 3%, mientras que las importaciones se mantuvieron estables gracias a las políticas de administración de éstas llevadas adelante desde 2010. El otro dato significativo fue que a pesar de los promocionados viajes a mercados no tradicionales, no se registró cambios favorables en ellos.

La otra cuestión es la referida a la nacionalización de YPF, al respecto señalamos: que la andanada de sanciones que se anunciaron, tanto desde España y Repsol, como de la oposición a esta política exterior, resultó por lo menos magra, ya que solo se realizó una presentación en el CIA-DI, algunas medidas unilaterales fueron abandonadas y las multilaterales fueron rechazadas por considerar este asunto un problema bilateral.⁸³

Finalmente, respecto a Malvinas, los discursos altisonantes pueden afectar los sólidos argumentos que el país ha constituido en torno a este tema desde la sanción de la Resolución 2065.

Recapitulando, si la construcción de una orientación autonomistas desde el año 2002 comienza a encontrar signos de tensión en dos de sus lados principales (Washington y Brasilia), y si los recaudos marcados sabiamente por Juan Carlos Puig, no son tenidos en cuenta, o por lo menos no sabemos cuáles son estrategias que las reemplazarán ¿no estaremos frente a un cambio de estructura, o a un tercer sentido de nuestro relacionamiento externo?

Referências

ACTIS, Esteban. Las desavenencias en el vínculo económico entre Argentina y Brasil. El turno de las inversiones. *Revista de integración y cooperación internacional*, Rosario, n. 13, p. 18 a 29, 2012.

83. Una cuestión no menor es el paso de la argentinización de las empresas públicas privatizadas a su nacionalización, esto seguro devendrá en cambios en el modelo económico implementado por esta administración.

ARGUELLO, Jorge. NML, el nombre del buitre detrás del exitoso Elliot Management de Paul Singer. **Tiempo Argentino**, Buenos Aires, 6 abr. 2012, p. 21.

BALAGUER, Adriana. Cecilia Nahón, la avanzada de Kicillof para pelear posiciones en Cancillería. **Suplemento Enfoques de La Nación**, Buenos Aires, 2 sept. 2012. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1504341-cecilia-nahon-la-avanzada-de-kicillof-para-pelear-posiciones-en-cancilleria>>. Consultado en: 5 abr. 2013.

BONELLI, Marcelo. El susto del default despertó un principio de realismo. **Clarín**, Buenos Aires, 30 nov. 2012, p. 37.

BRASIL niega presiones a los socios del Bloque. **Clarín**, Buenos Aires, 2 jul. 2012, p. 21.

CÁRDENAS, Emilio. El Mercosur transformado en arma política. **La Nación**, Buenos Aires, 6 jul. 2012. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1488346-el-mercotur-transformado-en-arma-politica>>. Consultado en: 5 abr. 2013.

CASTRO, Jorge. Del aislamiento externo a la confrontación absoluta. **Clarín**, Buenos Aires, 18 abr. 2012, p. 27.

CHODOS, Sergio. Desendeudamiento, superávit comercial y reservas internacionales, reflexión sobre “medios” y “fines”. **Tiempo Argentino**, Buenos Aires, 16 jul. 2012, p. 5.

DINATALE, Martín. Magros resultados en las misiones comerciales. **La Nación**, Buenos Aires, 17 jul. 2012. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1491002-magros-resultados-en-las-misiones-comerciales>>. Consultado en 05 abr. 2013.

EL MERCOSUR en arenas movedizas. **Clarín**, Buenos Aires, 9 jul. 2012, p. 16)

ESCUDE, Carlos. (2007, 17 de octubre) “Occidentales con disimulo”, en **La Nación**, en: www.lanacion.com.ar/953745-occidentales-con-disimulo; ESCUDE, Carlos. (2012) **Principios de realismo periférico: vigencia de una teoría argentina ante el ascenso de China**, Buenos Aires, Editorial Lumière.

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina. (2011a). Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández, en la 66ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, Estados Unidos. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.ar/discursos/25411-66o-asamblea-general-de-la-organizacion-de-las-naciones-unidas-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Consultado en: 21 nov. 2011.

ARGENTINA. Casa Rosada. Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández, ante empresarios del b20 en Cannes. 2011b. Disponible en: <<http://www.presidencia.gov.ar/discursos/25494-la-presidenta-ante-empresarios-del-b20-en-cannes>>. Consultado en: 21 nov. 2011.

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2012) “Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la 67ª Asamblea General de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.ar/discursos/26102-67a-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Consultado en: 1 abr. 2013.

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina. (2013) “Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner al inaugurar el 131º Período de Sesiones Ordinarias del Congreso”, Disponible en: <http://www.presidencia.gov.ar/discursos/26370-inauguracion-del-131o-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Consultado en: 2 abr. 2013.

GIL, Rodolfo. YPF-Repsol: las formas vician los contenidos. **Clarín**, Buenos Aires, 23 de abr. 2012, p. 18.

GOSMAN, Eleonora. Brasil niega presiones a los socios del Bloque. **Clarín**, Buenos Aires, 22 jul. 2012, p. 21.

GUELAR, Diego. Qué pasa con Irán?. **La Nación**, Buenos Aires, 21 sep. 2011. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/autor/diego-r-guelar-1017>>. Consultado en: 21 nov. 2011.

HIDALGO PALIARES, José. Del relato a la realidad: la misión a Angola cumple un año sin logros. **La Nación**, Buenos Aires, 4 mar. 2013. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1559914-del-relato-a-la-realidad-la-mision-a-angola-cumple-un-ano-sin-logros>>. Consultado en: 5 abr. 2013.

CLARÍN, Buenos Aires, 22 feb. 2013. Disponible en: http://www.clarin.com/politica/dudas-sobrevuelan-memorandum-eje-debate_0_870513004.html. Consultado en: 24 mar. 2013

IRAN. Argentina and truth diplomacy. **Tehran Times**, Teherán, v. 11639, 5 Feb. 2013. Disponible en: <<http://www.tehrantimes.com/opinion/105380-iran-argentina-and-truth-diplomacy>>. Consultado en: 24 mar. 2013.

KLICH, Ignacio. Irán y el Interés argentino. Disponible en: <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=137116>> consultado en: 21 nov. 2011.

KLICH, Ignacio. El factor estadounidense. **Clarín, Buenos Aires, 2 dic. 2012, p. 8.**

LANATA, Jorge. Tócala de nuevo, Nisman. **Perfil**, Buenos Aires, 19 nov. 2006. Disponible en: <http://www.perfil.com/contenidos/2006/11/19/noticia_0005.html>, consultado en : 24 mar. 2013.

MALAMUD, Andrés. Cuando quieras que una investigación no avance.... **El Estadista**, Buenos Aires, 20 feb. 2012, p. 4.

MARZO, Mariano. YPF: un hostigamiento político, no técnico. **El País**, Buenos Aires, 5 abr. 2012, p. 21.

MIRANDA, Roberto. Des-inserción Argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner. **Revista Enfoques**, Buenos Aires, v. XI, n. 17, p. 85-103, 2012.

PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana**. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina ; Universidad Simón Bolívar, 1980.

SIMONOFF, Alejandro. Estructura y coyuntura en la Política Exterior de Néstor Kirchner. **Relaciones Internacionales**, Buenos Aires, v.15, n. 31, p. 133-145, 2006.

SIMONOFF, Alejandro. Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001. In: MORASSO, Carla ; PEREYRA DOVAL, Gisela (Comp.). **Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración**. Rosario: UNR Editora, 2012a, p. 105-131.

SIMONOFF, Alejandro. La estructura decisoria en materia de política exterior de la primera administración de Cristina Fernández (2007-2011). In: JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP ARGENTINA EN EL ESCENARIO LATINOAMERICANO ACTUAL: DEBATES DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES, 7, 2012. **Anales...** La Plata, 5, 6 y 7 de diciembre de 2012b.

SIMONOFF, Alejandro. ¿La política exterior abandona la autonomía?. **Clarín**, Buenos Aires, 12 abr. 2013, p. 29.

SIMONOFF, Alejandro et al. **Análisis de los lineamientos principales de la política exterior Argentina reciente, a través de la Cooperación y la Agenda de Seguridad**. La Plata: IRI, 2009.

Tiempo Argentino. **El Informe Mosconi**. Buenos Aires, 3 junio, 2013.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. El Mercosur en arenas movedizas. **Clarín**, Buenos Aires, 9 jul. 2012, p. 16.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. La “diplomacia de la bronca” no sirve para Malvinas. **Clarín**, Buenos Aires, 7 enero 2013a, p. 21.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. Una negociación signada por la ambigüedad. **Clarín**, Buenos Aires, 29 enero 2013b, p. 11.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. Estamos en un proceso gradual de reorientación de la política exterior” Reportaje a Cecilia Escudero. **Debate**, Buenos Aires, v. X, n. 496, Feb. 2013c, p. 62-65.

VERBITSKY, Horacio. No se Ghana para sustos. **Página/12**, Buenos Aires, 14 oct. 2012, p. 2-3.

WIÑAZKI, Nicolás. La Cancillería conocía los riegos, pero nadie hizo cambiar de ruta. **Clarín**, Buenos Aires, 16 oct. 2012, p. 8.

A essência de uma subárea: os 60 anos da Análise de Política Externa

The essence of a subfield: the 60 years of Foreign Policy Analysis

Diego Santos Vieira de Jesus¹

RESUMO

O objetivo do artigo é oferecer um panorama geral do desenvolvimento da subárea de Análise de Política Externa nos últimos 60 anos. Mais do que somente desenvolver uma revisão da literatura, pretendo examinar como alguns temas foram incluídos na produção da subárea, bem como as questões que levaram ao desenvolvimento de novas perspectivas analíticas desde a publicação do trabalho pioneiro de Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin.

Palavras-chave: Análise de Política Externa; Relações Internacionais; Snyder, Bruck e Sapin

ABSTRACT

The aim of the article is to provide an overview of the development of Foreign Policy Analysis in the last 60 years. More than just develop a literature review, I intend to examine how some subjects were included in the production of the subarea, as well as the issues that led to the development of new analytical perspectives since the publication of the pioneering work of Richard Snyder, H.W. Bruck and Burton Sapin.

Keywords: Foreign Policy Analysis; International Relations; Snyder, Bruck and Sapin

1. Doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação e da Pós-Graduação lato sensu em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio) e da Graduação em Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-RJ).
dsvj@puc-rio.br ; dvieira@espm.br

Recebido em:
10 de dezembro de 2013
Aprovado em:
14 de abril de 2014

Em 2014, completa 60 anos a publicação do trabalho de Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin, “Decision Making as an Approach to the Study of International Politics”, considerado o marco inaugural da subárea de Análise de Política Externa no estudo de Relações Internacionais. Com a suposição de que indivíduos atuando sozinhos ou em grupos e as instituições políticas que eles desenvolvem são as bases do que ocorre nas Relações Internacionais, a Análise de Política Externa elucidou, desde a sua criação na década de 1950, as microfundações sobre as quais as teorias de Relações Internacionais poderiam estar assentadas como empreendimentos de ciência social (HUDSON, 2005, p.3-4). Isso foi possível com a ênfase nas ações dos indivíduos que exercem impacto na formulação da política externa e na negociação internacional e com o diálogo com disciplinas como a Ciência Política e a Sociologia na busca de instrumentos para a investigação dessas ações. Grande parte das teorias de Relações Internacionais busca examinar os resultados das interações de Estados e inclui suposições gerais sobre as suas ações, sem explicar seu comportamento em grande detalhe ou em todos os casos. Já a Análise de Política Externa permite explicar as decisões e os comportamentos estatais específicos.

Na visão de Valerie Hudson (2005, p.3-5), muitos trabalhos teóricos em Relações Internacionais trataram os Estados como “caixas pretas” fechadas e conceberam sua interação num modelo de contato entre “bolas de bilhar”. O grande problema, segundo a autora, foi a negligência em relação às bases das Relações Internacionais – indivíduos atuando sozinhos ou em grupo e as instituições por eles criadas, elementos presentes nas ciências sociais como um todo. A Análise de Política Externa viabiliza, assim, o resgate dessa base ao englobar os processos sociopolíticos, as dinâmicas e as resultantes da formulação da decisão que tenham referência ou consequências para entidades estrangeiras. Isso se dá com a consideração de múltiplas variáveis em diferentes níveis de análise e de informações minuciosas sobre os atores e as instituições. Além de identificar o ponto de interseção entre os determinantes materiais e ideacionais básicos do comportamento estatal nos seres humanos e permitir a incorporação de um conceito mais robusto de agência à Teoria de Relações Internacionais, a Análise de Política Externa possibilita ir além da simples descrição e da postulação de generalizações com base em leis gerais de comportamento estatal para uma explicação mais completa do comportamento estatal que requer a consideração das contribuições dos seres humanos.

O objetivo do artigo é oferecer um panorama geral do desenvolvimento da subárea de Análise de Política Externa nos últimos 60 anos. Mais do que somente desenvolver uma revisão da literatura, pretendo examinar como alguns temas foram inclusos na produção da subárea, bem como as questões que levaram ao desenvolvimento de novas perspectivas analíticas desde a publicação do trabalho pioneiro de Snyder, Bruck e Sapin. A seguir, apresentarei os desenvolvimentos dos primeiros anos da subárea. Nas seções seguintes, desenvolverei o conteúdo dos estudos que lidaram com características individuais e sociais/nacionais que explicam o comportamento de política externa. Antes de tecer as considerações finais acerca dos desenvolvimentos mais recentes, examinarei o papel dos fatores ideacionais na subárea.

Os primeiros anos.....

A subárea de Análise de Política Externa foi criada no contexto da revolução behaviorista das décadas de 1950 e 1960, quando se observou o declínio da reflexão especulativa e filosófica num momento de consolidação das ciências sociais e de busca de meios de validação do conhecimento. Eram reconhecidos como modelos de conhecimento legítimo o empírico das ciências naturais e as disciplinas formais como a Lógica e a Matemática, além de se acreditar que o problema dos grandes sistemas filosóficos era a tendência de confundir fato e valor, bem como julgamentos descritivos e prescritivos. As ciências sociais eram concebidas como ciências naturais genuínas com o desejo de formulação exata e explícita e a verificação empírica a todo momento. A coleta e o refinamento dos dados, a descoberta de correlações e a formulação de generalizações, hipóteses e modelos empíricos testáveis tinham papéis importantes. Deveria haver também o crescimento de teorias testáveis e bem confirmadas que explicassem os fenômenos sociais, mostrando como eles podem ser derivados de formas não-triviais a partir de suposições teóricas (SMITH, 1986, p.16).

O texto inaugural de Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin inovou ao permitir um maior enfoque no comportamento dos envolvidos no processo de formulação e na execução da política externa. O interesse nacional, conceito problemático para realistas tradicionais, poderia ser definido em termos das percepções subjetivas dos formuladores de decisão. Os fatores externos, junto aos fatores internos e aos elementos do contexto social, compunham a situação percebida pelos formuladores de decisão (WHITE, 1978, p.141-146). A obra de Snyder, Bruck e Sapin (1954) é paradigmática, porque foi a primeira aplicação sistemática de uma estrutura de processo de formulação de decisão às Relações Internacionais. Eles deram ênfase à formulação da decisão de política externa em vez de destaque aos resultados de política externa, mais especificamente focando o comportamento dos envolvidos na formulação e na execução da política externa. Tal formulação era vista como um comportamento organizacional, em que variáveis como esferas de competência dos atores envolvidos, comunicações e fluxos de informação, bem como as motivações dos jogadores eram centrais. Snyder, Bruck e Sapin (1954) tratavam o Estado como unidade significativa da ação política, mas não o tratavam como uma abstração: o Estado era concebido como seus formuladores oficiais de decisão, cujos atos em posição de autoridade eram atos de Estado. A situação era definida pelos atores em termos da forma como tais atores se relacionavam aos outros atores, dos objetivos possíveis, dos meios possíveis e dos termos em que meios e fins eram formados em estratégias de ação sujeitas aos fatores relevantes da situação. A definição da situação era construída em torno da ação projetada bem como das razões da ação. De tal definição, surgiam percepção, escolha e expectativa. A perspectiva construída pelos autores chama a atenção para as fontes de ação estatal e para o ponto de vista dos formuladores de decisão, bem como processos empíricos inter-relacionados: interação estatal no nível governamental, interação intersocial no nível não-governamental e interação intrassocial

tanto no nível governamental como no não-governamental. Nesses primeiros anos, cumpre também destacar a relevância da obra de Harold e Margaret Sprout (SPROUT; SPROUT, 1956; 1957), que apontavam que a análise de capacidades num sistema interestatal sem referência a empreendimentos de política externa (estratégias, decisões e intenções) era falha. Tais autores começaram a trabalhar na distinção entre ambiente operacional e ambiente psicológico, de forma que fatores ambientais somente influenciariam as atitudes e decisões que compõem a política externa na medida em que fossem percebidos e considerados no processo de formação dessa política.

Segundo críticos, a perspectiva proposta por Snyder, Bruck e Sapin (1954) simplesmente substituiu o Estado por formuladores de decisão oficiais, que tomam decisões calculadas em nome do Estado. Tais formuladores se comportavam como o governo unitário das perspectivas mais tradicionais. Ademais, os autores não pareciam preocupados com o produto, mas com a produção da decisão, de forma que a política era concebida como uma série de procedimentos independentes da substância da mensagem que carregam ou das decisões tomadas. James Rosenau (1979) sinalizou que Snyder, Bruck e Sapin (1954) ignoraram o ambiente operacional, de forma a ser impossível medir o nível de congruência entre as percepções das elites e a realidade, além de não desenvolverem categorias de tipos de decisão e apontarem um número enorme de variáveis, muitas das quais não poderiam ser pesquisáveis. Poucas hipóteses testáveis emergiram. De acordo com Hudson (2005, p.5), Rosenau (1979) apontou que não bastava apenas identificar que a política externa era determinada por fatores externos e domésticos; era preciso observar como interagiam e indicar as condições em que um prevalecia sobre o outro. Era preciso desenvolver genótipos de Estados, cujo conhecimento conferiria poder de explicação e de previsão aos modelos. Assim, Rosenau (1979) apontava o desejo por uma teoria geral e testável de política externa, que mediasse princípios gerais e a complexidade da realidade. Tal teoria seria desenvolvida a partir da confirmação estatística, da integração da informação de diferentes níveis de análise e de explicações multicausais.

Posteriormente à obra de Snyder, Bruck e Sapin (1954), vários autores no contexto da revolução behaviorista buscaram desenvolver abordagens que permitissem explicações mais elaboradas das decisões estatais. Dentre eles, cabe citar os autores da Política Externa Comparada (*Comparative Foreign Policy*), uma das áreas que mais cresceu nessa época. Por meio do uso de métodos das ciências naturais, os comparativistas acreditavam que seria possível chegar a uma teoria geral de política externa, uma vez que os comportamentos de política externa de todas as nações eram comparáveis e os modelos desses comportamentos eram determinados por certos fatores como tamanho, riqueza e abertura política. Para se descobrirem declarações nomotéticas sobre as potências relativas desses determinantes, metodologias comparativas poderosas estavam disponíveis (HALLIDAY, 1999; SMITH, 1986, p.16-22). Naquele contexto, Rosenau (1979) desenvolveu uma preteoria de política externa que pretendia oferecer base para comparação no exame do comportamento externo de vários Estados em várias situações. Caberia avaliar a potência relativa de

variáveis idiossincráticas, governamentais, sociais e sistêmicas, por exemplo, e apontar qual conjunto de variáveis contribuía mais para o comportamento externo, como ficavam dispostas numa ordenação e como se trataria cada conjunto em relação aos outros. Nessa distribuição, levava-se em conta o tamanho do Estado, o perfil de sua economia e natureza do sistema político. Já Michael Brecher, Blema Steinberg e Janice Stein (1969) desenvolveram um sistema de política externa, que contava com ambiente ou enquadramento, grupo de atores, estruturas por meio das quais se iniciam decisões e se responde a desafios e processos que sustentam ou alteram o fluxo de demandas e produtos do sistema como um todo. Eram nítidos o fluxo e o movimento no sistema de política externa, que absorvia demandas e as canalizava numa máquina política que transformava demandas em decisões. As decisões retroalimentavam o sistema num fluxo contínuo de demandas por políticas, processo político e produtos políticos. Tais autores estabeleciam um ordenamento das variáveis relevantes e conferiam um peso a elas. Posteriormente, viam o peso agregado e a frequência de ocorrência das variáveis em cada área temática. Desenvolveriam, assim, hipóteses, que emergiriam a partir dos dados apresentados e seriam testadas por meio da pesquisa empírica.

Naquele momento, enquanto alguns especialistas buscavam teorias gerais, outros buscavam teorias menos ambiciosas, as “teorias de médio alcance” que traziam hipóteses de trabalho menores, desenvolvidas durante a rotina da pesquisa, e as especulações que incluíam um esquema conceitual do qual se poderia derivar um grande número de uniformidades empiricamente observadas do comportamento social. Tais teorias desagregavam a noção de Estado monolítico, que havia dominado a análise realista tradicional e muito da behaviorista. Tais teorias começaram a ganhar mais status quando a Política Externa Comparada começou a declinar em meados da década de 1970. Novos atores não-estatais alteravam a estrutura e os processos da sociedade internacional, e uma teoria geral de política externa, como desejavam os comparativistas, não se desenvolveu. Os teóricos de médio alcance desafiavam a reivindicação realista de que os Estados poderiam ser tratados como atores unitários, sem referências às suas estruturas internas e às mudanças dentro deles. Tais analistas propunham-se a examinar a composição do processo de formulação da política externa em termos da fragmentação e da rivalidade burocrática intraestatal, defendiam que a política externa poderia ser melhor entendida pelo exame do impacto de processos sociopolíticos dentro da estrutura da formulação da decisão e, em geral, operavam com diferentes combinações de variáveis em níveis distintos, de Estado a Estado e de questão a questão.

A partir desses primeiros trabalhos, foram inseridas ao longo do tempo inovações na conceituação, no desenvolvimento de teorias em vários níveis de análise e na experimentação metodológica. Irving Janis (1982) focou a dinâmica da formulação das decisões de política externa em pequenos grupos e argumentou que a motivação para a manutenção do consenso no grupo e a aceitação pessoal pelo grupo podem levar à deterioração da qualidade da formulação da decisão. Autores como Graham Allison (1969; 1971) e Morton Halperin (1974) desenvolveram como a for-

mulação da política externa pode ser captada a partir da investigação de organizações e burocracias. Allison (1969; 1971) apontou que, no fim da década de 1960 e no início da década de 1970, os analistas pensavam sobre problemas de políticas militar e externa em termos de modelos conceituais implícitos, que tinham consequências significativas para o conteúdo de seu pensamento. Segundo o autor, eles eram os seguintes: o *Modelo I – Modelo da Política Racional* –; o *Modelo II – Modelo do Processo Organizacional* – e o *Modelo III – Modelo da Política Burocrática* (ALLISON, 1969, 1971).

O Modelo da Política Racional – o Modelo I – tem como sua unidade básica de análise a ação governamental concebida como uma escolha racional do Estado. Segundo tal modelo, os Estados são vistos como atores racionais e unitários, que têm um conjunto de objetivos específicos coerente com a função utilidade e de opções percebidas e uma estimativa única das consequências que seguem cada alternativa. Eles escolhem as ações que maximizarão seus objetivos em resposta ao problema estratégico com que se deparam, e tais decisões são vistas como escolhas únicas entre resultados alternativos em vez de um grande número de seleções parciais e dinâmicas. A racionalidade é entendida como uma escolha coerente e maximizadora de valor dentro de restrições específicas, de forma que os atores agem movidos por interesse, escolhem cursos de ação que maximizem seus ganhos e buscam promover interesses em condições de escassez material (ALLISON, 1971, p.28-38). Jonathan Bendor e Thomas H. Hammond (1992, p.305-309) destacam uma série de lacunas no Modelo I. Os autores sinalizam que ele tem dois componentes essenciais: um tem base na teoria da decisão – que enfoca os atributos dos formuladores de decisão – e outro na teoria de jogos – que dá destaque à interação estratégica. Porém, o componente da teoria de decisão é muito simples, e o modelo negligencia as interações estratégicas, as bases da teoria de jogos. Allison omite ou trata de forma superficial ou ambígua várias propriedades importantes da teoria da decisão. Dentre elas, cabe destacar a possibilidade de que o ator tenha vários objetivos. O Modelo I mostra-se ambíguo com relação a essa questão, às vezes sugerindo que os atores tenham apenas um objetivo; em outros momentos, levantando a possibilidade de que o ator racional tenha vários. Além disso, tal modelo tem orientação para cálculos realizados em um único período e parece ignorar que os efeitos das opções podem se espalhar por múltiplos momentos. O Modelo I também deixa de lado a incerteza, como fatores exógenos ao jogo. A incorporação desse elemento poderia levar à questão das atitudes dos atores diante do risco. Quanto à negligência da teoria de jogos, cumpre destacar que Allison não examina explicitamente, segundo Bendor & Hammond (1992, p.305-309), como os Estados podem reagir às jogadas dos outros e que sua análise é desenvolvida puramente em termos da escolha maximizadora de valor de um formulador de decisão isolado. Porém, as escolhas feitas são realizadas em um ambiente estratégico, de forma que os resultados dependem do comportamento dos demais com os quais interagem (BENDOR; HAMMOND, 1992, p.305-309).

Já o Modelo do Processo Organizacional – o Modelo II – tem como sua unidade básica de análise a ação governamental como produto organizacional. Os atores não são Estados monolíticos, mas ministérios, de-

partamentos e agências que têm problemas divididos e poder fracionado, bem como responsabilidade por áreas temáticas específicas. Nesse modelo, o comportamento estatal num caso particular é a realização de rotinas pré-estabelecidas das organizações. Com base em procedimentos-padrão de operação para um desempenho confiável, elas realizam tarefas como a preparação de orçamento e a produção de relatórios. Como tais procedimentos são padrões, os programas – conjunto de procedimentos ensaiados para a produção de ações específicas – e os repertórios – lista de programas organizacionais relevantes ao tipo de atividade – não mudam rápida e facilmente. Nesse sentido, a flexibilidade organizacional é limitada, e as novas atividades tipicamente consistem de adaptações marginais das existentes (ALLISON, 1971, p.78-96). Porém, tal qual o Modelo I, o Modelo II também é alvo de diversas críticas. Segundo Bendor & Hammond (1992, p.309-313), as organizações podem ser mais flexíveis do que os indivíduos que as compõem. A divisão de trabalho – que representa uma vantagem da organização – permite que os formuladores de decisão se tornem especialistas em seus domínios e, assim, possam reduzir sua margem de erro. As subunidades ou as equipes podem trabalhar independentemente na realização de uma mesma tarefa a fim de ampliar a probabilidade de que seja realizada num determinado prazo. Isso comprova que, ao contrário do que o Modelo II parece sugerir, as organizações não são entidades relaxadas e dominadas por uma única forma de pensamento.

O Modelo da Política Burocrática – o Modelo III – examina as decisões do Estado pela negociação, conduzida em circuitos regularizados, entre indivíduos localizados hierarquicamente na política burocrática. Em tal perspectiva, o Estado não é concebido como um ator monolítico ou uma soma de organizações, mas como uma pluralidade de indivíduos que atentam para os múltiplos assuntos e problemas intranacionais e internacionais (ALLISON, 1969, p.236-242; 1971, p.144-184). A unidade básica é definida como a “linha de conduta como consequência política”. Essa linha de conduta é “consequência”, tendo em vista que as posições estatais são resultados do compromisso e da coligação entre elementos inseridos na política burocrática. Também é “política”, já que a atividade resultante é a negociação (ALLISON, 1969, p.239). A decisão não é examinada como uma escolha de um ator unitário, mas como um resultado de jogos de barganha simultâneos e sobrepostos (ALLISON, 1969, 1971). Ela é investigada em termos da barganha entre jogadores que estão em cargos na burocracia estatal e que têm poder variado sobre questões particulares e objetivos separáveis em subjogos diversos. O aparato do governo configura-se como uma arena complexa para o jogo, em que são levadas em consideração as preferências de indivíduos que participam do processo político e a forma como o poder está distribuído entre eles. As escolhas dos jogadores, as resultantes de jogos, as opções abandonadas e os mal-entendidos definem a ação estatal. Além disso, as posições que cada jogador ocupa nos principais canais de ação política estabelecem o que ele pode e deve fazer, bem como as suas vantagens e desvantagens e as suas obrigações. De acordo com a máxima desse modelo, “a opinião depende da posição burocrática”, indicando a relevância das instituições políticas e do papel que os indivíduos ocu-

pam em hierarquias na definição de seus pontos de vista, asserções e julgamentos. Cada indivíduo deve identificar opções para preservar sua margem de manobra olhando *para baixo*; preservar o compromisso dos outros indivíduos e os atrair para sua coalizão olhando *para o lado*; e garantir aos superiores que sua posição é a melhor olhando *para cima* (ALLISON, 1969, p.242; 1971, p.170-177).

O Modelo da Política Burocrática permite, assim, desestabilizar a ideia de que sempre exista consenso entre formuladores de decisão dentro das organizações estatais. Entretanto, apesar de seus méritos evidentes, o Modelo III também não é imune a críticas. Segundo Bendor & Hammond (1992, p.313-318), a literatura sobre política burocrática é mais discursiva e menos teórica, um problema reconhecido inclusive por Allison. Além disso, tal modelo apresenta inadequações na construção da natureza do processo de formulação da decisão. Numa perspectiva geral, várias proposições que o sustentam nada mais são do que generalizações *ad hoc* que não derivam de forma rigorosa das suposições delineadas pela literatura cujos rendimentos analíticos Allison procura explorar na construção do modelo. Com premissas e suposições ambíguas, é nítida a dificuldade de se determinar quando a barganha caracteriza a formulação da decisão e quem terá que barganhar com quem sobre o quê. Além disso, mesmo que haja uma distribuição interna de poder, é possível que tais atores não tenham objetivos conflituosos. Para Bendor & Hammond (1992, p.314), como o presidente escolhe a maioria dos jogadores mais importantes e define grande parte das regras do jogo, muitos deles podem não apenas compartilhar seus valores e posições, mas ter objetivos e preferências semelhantes na condução dos assuntos internacionais. Nesse caso, a barganha intensa apresentada por Allison não ocorre, e a situação lembra a ação de um ator unitário, mesmo havendo divisão doméstica de poder. Quando o conflito e a competição realmente existem, eles podem ser resultados não apenas de objetivos divergentes definidos por posições burocráticas, mas revelar a existência de crenças distintas. Segundo Bendor & Hammond (1992, p.314-316), Allison verifica que diferenças podem, de fato, refletir desacordos mais amplos sobre valores fundamentais, mas sua análise acaba concentrando-se em fatores burocráticos e leva à tendência a ignorar os valores dos participantes no processo de política externa. Mesmo marginalizando elementos importantes para a explicação, o modelo é, ainda assim, excessivamente complexo, o que acaba por gerar outro problema: ao operar com muitas suposições, variáveis e relações, torna-se quase impossível determinar o papel e o impacto de cada uma. O impacto da hierarquia no processo de formulação da decisão é ignorado por Allison. Diferentes estruturas podem produzir distintos resultados políticos, de forma que a própria hierarquia deveria ser vista como variável (BENDOR; HAMMOND, 1992, p.314-318). Allison buscou contornar as limitações do Modelo III promovendo a sua combinação com o II (ALLISON; HALPERIN, 1972). Porém, Smith (1989, p.124-125) aponta que, na tentativa de extrair os rendimentos analíticos das literaturas nas quais pretende basear seus modelos, Allison subexplora as suposições que os sustentam, e as propriedades desses modelos estão fracamente relacionadas a tais suposições.

O estudo das características individuais

Alguns autores dedicaram-se a aprofundar os ambientes psicológico e social do processo de formulação da decisão a partir da ideia de que a mente dos formuladores de decisão continha informação e modelos complexos e relacionados – como crenças, atitudes, valores, experiências, emoções, estilo e memória – e a cultura, a história e a economia definiam o contexto social em que eles operavam. Snyder, Bruck e Sapin (1954) já apontavam para o exame de variáveis cognitivas formadoras da política externa (HERZ, 1994, p. 76). Sprout e Sprout (1961) já tinham proposto a distinção entre os ambientes operacional e psicológico em que operam os formuladores de decisão, argumentando que os fatores materiais somente influenciam as atitudes e as decisões que compõem a política externa na medida em que são percebidos e considerados pelo aparato ideacional dos formuladores de decisão no processo de formação dessa política. Brecher (1972) e seus associados (BRECHER et al., 1969) já tinham proposto que o ambiente operacional somente influencia as decisões de política externa depois de filtrado pelas ideias, imagens e prismas atitudinais dos formuladores de decisão. O trabalho de Carlsnaes (1986) sobre política externa e ideologia desvelou a separação entre a dimensão situacional de condições objetivas e materiais e a dimensão de disposição e intenção, que remete a ideias, valores e motivações dos atores.

Explorando os aspectos psicológicos dos formuladores de decisão, os cognitivistas foram alguns dos primeiros teóricos a enfatizar a relevância dos fatores ideacionais na política externa. Eles destacaram que as mentes desses indivíduos contêm ideias e modelos complexos e relacionados, como crenças, atitudes, valores, experiências, emoções, estilo e memória (HUDSON, 2005, p. 10-11), e examinaram o processamento da informação pelos agentes humanos. Segundo Tetlock e McGuire Jr. (2002, p. 489-490), o núcleo duro do programa de pesquisa cognitivista consiste da suposição central de que o ambiente internacional impõe demandas pesadas de processamento da informação sobre formuladores de decisão, que, tendo que lidar com informações incompletas sobre intenções e capacidades dos outros, devem escolher entre opções que variam em muitas dimensões de valor incomensuráveis e trabalhar em condições de estresse e pressão do tempo. Tais formuladores de decisão são vistos como processadores de informação com capacidade limitada, que recorrem a estratégias simplificadoras para lidar com complexidade, incerteza e trocas com o mundo que os confronta. A política externa não se refere ao mundo externo *per se*, mas à imagem simplificada do mundo externo construído nas mentes daqueles que elaboram decisões políticas, em um contexto de suas ideias e representações subjetivas da realidade (TETLOCK; MCGUIRE JÚNIOR, 2002, p. 489).

Segundo Rosati (2000, p. 52-53), os cognitivistas enfatizam as estruturas cognitivas de crenças, evidenciando que a mente tende a consistir de muitas ideias e representações mentais que são internamente estruturadas em torno de crenças mais centrais. Enquanto as principais abordagens cognitivas nas décadas de 1950 e 1960 colocavam o indiví-

duo como um “buscador de consistência” motivado a reduzir discrepâncias entre crenças e manter sistemas coerentes de ideias internamente consistentes (FESTINGER, 1957; MCGUIRE, 1969), os teóricos da cognição social e dos esquemas inseridos no contexto da “revolução cognitiva” iniciada na década de 1970 concebiam tal indivíduo como um *cognitive miser*, supondo que os sistemas de crenças individuais eram mais fragmentados internamente. Isso sinalizava para um entendimento mais complexo e sofisticado da natureza das atitudes e destacava que as mentes dos indivíduos são limitadas na sua capacidade de processar informação; por isso, optam por atalhos e adotam esquemas (FISKE; TAYLOR, 1991; MILBURN, 1991).

Um dos principais trabalhos inseridos no contexto da “revolução cognitiva” foi o de Robert Jervis (1993), que ressaltava que as percepções do mundo e dos outros atores podem divergir da realidade em modelos que podem ser detectados e por razões que podemos entender. Jervis (1993) apontava, assim, para a investigação dos mecanismos psicológicos que influenciam o processo de formulação da decisão ao considerar a influência de percepções e falsas percepções sobre preferências por determinadas escolhas políticas. A análise proposta pelo autor debruça-se sobre os mecanismos que filtram a informação incorporada por agentes formuladores de decisão, e é nesse contexto que se torna possível observar que informações são assimiladas de acordo com ideias, expectativas e crenças já presentes no quadro cognitivo dos atores.

A pesquisa representacional – que se debruçou sobre as suposições que os indivíduos fazem deles mesmos e dos outros, os objetivos e os valores que estão na base da política externa, como o mapeamento cognitivo (AXELROD, 1976) e os códigos operacionais (GEORGE, 1979) - e a pesquisa procedimental – que buscou identificar leis do funcionamento cognitivo que enfocam como formuladores de decisão pensam sobre as questões (JERVIS, 1993) - nos estudos cognitivos tiveram importância fundamental na consolidação e na ampliação da discussão acerca dos fatores ideacionais nos principais debates teóricos. Porém, como aponta Monica Herz (1994, p. 78-81), tais abordagens se concentraram nos mecanismos psicológicos que criam obstáculos à realização do cálculo racional, examinando-os como resultados de processamento imperfeito da informação, patologias do processo de formulação da decisão e desencontro entre imagens e realidade que perturbam o processo de deliberação e impedem a adequação de estratégias de ação a objetivos. Contudo, os atributos socioculturais que precedem o momento em que se inicia o processo de deliberação “são minimizados ou aparecem como um adendo ao eixo explicativo” (HERZ, 1994, p. 80). Tais estudos concebem que as informações sobre o ambiente operacional desses atores são assimiladas e processadas de acordo com ideias preexistentes em seu quadro cognitivo, sem que se debrucem sobre o processo de construção sociocultural desses atores. Rosati (2000, p. 71-72) reconhece que as diferenças culturais acentuam a probabilidade de percepções equivocadas e de falhas de comunicação, mas reafirma que as pessoas compartilham predisposições cognitivas básicas, relegando em segundo plano o processo de constituição sociocultural.

O estudo das características nacionais e sociais

Enquanto os autores mencionados acima exploraram predominantemente que seria na cognição e no processamento da informação dos agentes humanos a integração entre todos os níveis explanatórios de Análise de Política Externa, outros se debruçaram sobre o estudo de características nacionais e sociais. Nesse campo, Kalevi Holsti (1970) inovou ao discutir o papel das imagens nacionais que sistematizam as ideias e as percepções sob a forma de guias de comportamento, viabilizando o estabelecimento de objetivos e a ordenação de preferências. Alguns autores (DAHL, 1972; RUMMEL, 1972) se dedicaram ao efeito dos atributos nacionais, como tamanho, riqueza, regime político e sistema econômico, enquanto outros se dedicaram ao estudo dos limites da autonomia dos Estados em relação a outros grupos sociais no processo de formulação da decisão e ao exame da relação entre imperativos domésticos e internacionais.

Robert Putnam (1988, p.430-431) afirmava que não bastava apenas observar que fatores domésticos influenciavam os assuntos internacionais. Era preciso encontrar perspectivas que integrassem tais esferas e captassem a complexidade de interações entre os níveis interno e externo, particularmente no processo de negociação internacional. Putnam (1988) desenvolveu, assim, a lógica dos “jogos de dois níveis”. Forças nacionais buscam seus interesses no nível doméstico exercendo pressão sobre o Executivo para que adote medidas favoráveis, e ele procura fortalecer seu poder de barganha desenvolvendo coalizões entre elas. Na dimensão internacional, ele visa a atender aos interesses domésticos e a minimizar os impactos negativos dos desenvolvimentos externos (PUTNAM, 1988, p.434). Para efeitos analíticos, Putnam (1988, p.436-438) decompôs esse processo em Nível I – barganha entre os negociadores na dimensão internacional – e Nível II – discussões, na esfera doméstica, acerca do consentimento para ratificação do ato internacional. A necessidade de consentimento para a ratificação no Nível II tem efeito direto sobre a barganha dos membros do Executivo no I. O *win-set* é visto como o conjunto dos acordos possíveis no Nível I que poderiam “vencer”, ou seja, ser aceitos no II. *Ceteris paribus*, *win-sets* maiores tornam o acordo no Nível I mais provável, já que qualquer acordo bem-sucedido deve estar nos *win-sets* do Nível II de cada parte. Num momento em que o acordo só é possível quando os *win-sets* se sobrepõem, eles mais provavelmente se sobreporão se forem maiores. O tamanho relativo dos *win-sets* exerce influência sobre a distribuição dos ganhos conjuntos da negociação internacional. Quanto maior for o *win-set* percebido de um negociador, mais ele poderá ser conduzido a ceder aos outros. Um *win-set* pequeno pode, contudo, ser uma vantagem na barganha, já que limita a capacidade do negociador de realizar concessões. Todavia, tem-se o risco de se assumir uma posição imóvel que vá além da capacidade do outro lado de condescender. Isso pode provocar a interrupção das negociações (PUTNAM, 1988, p.440). O tamanho do *win-set* é estabelecido, primeiramente, pela distribuição de poder, escolhas políticas e coalizões possíveis no Nível II. São considerados o custo do não-acordo – quanto menor tal custo, menor o *win-set* –; a existência

de homogeneidade entre escolhas domésticas e a possibilidade de ligação sinérgica entre áreas temáticas – ligação de questões no Nível I que pode alterar resultados no II. Determinam também o tamanho do *win-set* as instituições políticas do Nível II. Os procedimentos para o consentimento para a ratificação de acordos são fundamentais, pois as instituições domésticas podem aumentar o poder de barganha dos negociadores ao reduzirem o tamanho do *win-set*, mas podem ampliar o risco de deserção involuntária – incapacidade de cumprir uma promessa por não se obter consentimento para ratificação – e tornar parceiros mais cautelosos na negociação. Finalmente, devem ser levadas em conta as estratégias dos negociadores do Nível I. Eles podem utilizar, por exemplo, compensações paralelas para conquistar apoio doméstico (PUTNAM, 1988, p.441-452).

Moravcsik (1993) deu um passo além da estrutura analítica desenvolvida por Putnam (1988) ao reforçar as bases para uma teoria que permitiria examinar a interação entre os níveis internacional e doméstico. Dentre os elementos essenciais que deveriam ser considerados, Moravcsik (1993) afirma que os líderes podem adotar estratégias para redefinir o *win-set* doméstico, manipulando instituições, informação e modelos de ligação entre áreas temáticas. Em geral, quanto maior for o controle sobre esses instrumentos e menor for o custo de exercê-lo, maior é a sua habilidade de definir o acordo final. Ao limitarem o *win-set* – *tying hands* –, os líderes podem induzir o outro lado na barganha internacional a ceder a um ponto mais próximo às suas preferências; ao ampliarem – *cutting slack* –, visam a acomodar um acordo internacional que seria rejeitado de outra forma. As preferências dos líderes podem refletir o interesse deles em fortalecer sua posição doméstica, buscando atender ao interesse dos grupos internos predominantes; um esforço de mobilização de uma resposta ótima aos desenvolvimentos internacionais, independentemente dos fatores domésticos; ou suas posições políticas individuais sobre as questões. Já Helen Milner (1997) procurou explicar a probabilidade e os termos da cooperação internacional a partir da consideração de três variáveis independentes: a estrutura de preferências políticas dos jogadores visando à maximização de ganhos, a distribuição de poder de decisão pelas instituições políticas domésticas e a distribuição da informação. Segundo Milner (1997, p.98), quanto maiores forem as diferenças entre as preferências dos atores, quanto mais igualmente a informação estiver distribuída e quanto mais as instituições dispersarem poder, mais poliárquica é a situação doméstica. Quanto mais dividido for o governo, menos provável é a cooperação, maior é a probabilidade de falha na ratificação, e maior é a influência que o Legislativo tende a exercer sobre os termos do ato internacional, caso tal acordo seja aceito, em particular quanto a atos que envolvam votação formal para a ratificação. Quanto maior for a assimetria de informação e menos prováveis forem os endossantes informados, mais provável é a falha na ratificação.

Outros autores dedicaram-se especificamente ao estudo dos grupos de interesse e do papel da opinião pública. Lester Milbrath (1967) destaca que atores auxiliares transmitem e interpretam as mensagens que vêm dos membros do governo e são dirigidas ao corpo político, bem como transmitem e interpretam mensagens na outra direção. Porém, tais ato-

res auxiliares são mais do que intermediários: em geral, iniciam comunicação dirigida a qualquer lugar no sistema. O formulador de decisão tem poder para decidir quem ele vai ouvir, e o escopo e localização daqueles envolvidos numa decisão de política externa variam de acordo com o problema em questão, bem como a tarefa dos grupos de interesse que esperam exercer influência sobre o processo de formulação da decisão. Quanto menor for a importância da questão, maior é a probabilidade da influência do grupo sobre seu resultado; quanto maior a importância da questão, menor a probabilidade de influência do grupo. A atenção pública e as posições conflituosas pelos grupos, que tendem a acompanhar questões mais importantes, servem como checagens sistêmicas da influência desses grupos. Dentre as condições para a influência dos grupos de interesse, cabe destacar que os líderes dos grupos devem conhecer a identidade dos atores envolvidos numa decisão e os passos pelos quais suas deliberações devem passar. Com o destinatário em vista e a escolha do timing correto, o grupo precisa de um canal aberto até seu alvo. Grupos de interesse buscam obter uma recepção favorável da mensagem pelo formulador de decisão. As mensagens são filtradas com base na legitimidade e na credibilidade desses grupos (MILBRATH, 1967).

No debate sobre o papel da opinião pública, Ole Holsti (1992) desafia o Consenso de Almond-Lippmann pós-Segunda Guerra Mundial, que aponta que o homem comum está muito engajado no preenchimento de suas necessidades básicas para ter tempo e inclinação para satisfazer as suposições heroicas sobre o cidadão engajado e informado celebrado na teoria democrática clássica, ficando isso evidente em assuntos estrangeiros, removidos das experiências diretas das massas. Tal consenso coloca que a opinião pública é altamente volátil e oferece fundações dúbias para uma política externa saudável, é carente de estrutura e coerência e tem impacto limitado sobre a condução da política externa. Holsti (1992) sinaliza que a oposição das massas no agregado é caracterizada por certa estabilidade, e isso não é menos verdade na política externa do que em questões domésticas. Quando a atitude muda, tal mudança não é aleatória nem removida do real estado dos assuntos mundiais. Ademais, mesmo sem informação factual, membros da opinião pública operam empregando algumas crenças superordenadas para guiar seu pensamento num amplo conjunto de questões. Votantes podem punir candidatos ou partidos políticos por falhas na política externa ou os premiar pelos sucessos. Tendo isso em vista, as decisões de política externa podem ser tomadas em antecipação às reações do público e às probabilidades de sucesso (HOLSTI, 1992).

O papel dos fatores ideacionais.....

A relevância dos fatores ideacionais – aqui entendidos de forma abrangente como elementos não-materiais como cultura e regras sociais, por exemplo – na política externa veio sendo ampliada nos debates contemporâneos por perspectivas como a abordagem neoinstitucionalista sobre ideias, as análises construtivistas moderadas e os estudos pós-estruturais. Na primeira abordagem, Judith Goldstein e Robert Keohane (1993)

ênfatizaram que as ideias – entendidas como crenças mantidas pelos indivíduos – influenciam a política quando oferecem mapas que ampliam a clareza dos atores sobre objetivos ou a relação entre meios e fins, afetam resultados de situações estratégicas em que não há um único equilíbrio ou generalizam padrões de comportamento ao estarem incorporadas em instituições. Segundo tais autores, as ideias podem ser de três tipos: a) visões de mundo, que afetam a vida social de múltiplas formas ao longo do tempo, como as religiões e a concepção vestfaliana de soberania; b) princípios, que remetem a ideias normativas que especificam critérios para distinção entre certo e errado; e c) crenças causais, que se referem a relações de causa e efeito que derivam da autoridade do consenso entre elites reconhecidas, como cientistas ou líderes espirituais, por exemplo (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 8-11). Esses autores, segundo Alexander Wendt (1999, p. 19), exemplificam a perspectiva dominante no *mainstream* das Relações Internacionais quanto ao tratamento dos fatores ideacionais: Goldstein e Keohane (1993) tratam ideias predominantemente como variáveis intervenientes entre poder/interesse e resultados políticos, de forma que poder e interesse ainda são os elementos explicativos mais importantes, e a ênfase é dada nos efeitos dessas ideias, não nas suas fontes ou no seu processo de constituição.

As abordagens construtivistas moderadas ofereceram relevância ainda maior aos fatores ideacionais. Peter Katzenstein (1996, p. 4) ressalta que a abordagem de Ronald Jepperson, Alexander Wendt e Peter Katzenstein (1996) permite a investigação de fatores subestimados pelo *mainstream* na definição da política externa: o contexto cultural e institucional da política e a construção da identidade do Estado e outros atores políticos. Com o objetivo de examinar a construção da política de segurança nacional e da política externa, Jepperson; Wendt; Katzenstein (1996, p. 33-37, 52-57) sinalizam que os elementos culturais ou institucionais do ambiente dos Estados – normas, valores, regras e modelos que definem quais entidades e atores existem em um sistema e como operam e se relacionam – afetam os interesses de segurança nacional e as suas políticas externas. Além disso, argumentam que elementos ideacionais dos ambientes global ou doméstico constituem identidades, aqui entendidas como construções variadas da condição de nação – *nationhood*, ou seja, ideologias que variam de nação para nação sobre a distinção coletiva – e da condição de Estado – *statehood*, que remete à variação na forma como a soberania estatal é desenvolvida domesticamente e projetada internacionalmente. Os autores também concebem que mudanças na identidade estatal constroem interesses de segurança nacional e as políticas externas dos Estados e que as configurações da identidade estatal afetam as estruturas normativas interestatais, como os regimes ou as comunidades de segurança. Nesse processo, as políticas externas adotadas pelos Estados também reproduzem e reconstróem a estrutura cultural e institucional.

Steve Smith (2001) critica abordagens construtivistas moderadas destacando que elas preservam a ambiguidade da relação entre os fatores materiais e ideacionais: essas perspectivas ressaltam que o ideacional constitui o material, mas, em certos momentos, parecem conceber elementos pré-sociais e exploram que o material pode ter poder causal

independente. Além disso, Smith também ressalta que tais abordagens redefinem o significado de teoria constitutiva para que se torne um adendo à teoria causal. Em uma outra perspectiva, tanto Smith como Vendulka Kubáľková (2001) defendem que o mundo social no qual atores – independentemente de quem sejam – operam é governado pela linguagem e pelas regras. Em face disso, o construtivismo orientado pelas regras (ONUF, 1998) poderia ser uma melhor alternativa para o estudo de política externa, pois enfoca indivíduos, sociedade e regras que os ligam, e a análise de política externa aparece nessa interface. Tais regras definem quem são os agentes na sociedade e, para Nicholas Onuf (1998) e Kubáľková (2001) esses podem ser pessoas. Embora diga que as coletividades sociais podem ser agentes, Onuf (1998) sabe que tais coletividades não são pré-sociais; elas são produzidas pelas práticas dos indivíduos orientados pelas regras.

Já as perspectivas pós-estruturais (CAMPBELL, 1997; DOTY, 1993; WEBER, 1995) desvelam que a preservação da integridade soberana do Estado foi possível a partir do estabelecimento de hierarquias em circunstâncias espaço-temporalmente específicas. Nessas hierarquias, o sujeito moderno coloca-se como centro interpretativo soberano, uma “realidade maior e privilegiada” ou uma “presença não problematizada”, e o “Outro” é concebido em referência a tal centro, compreendido como uma negação dessa identidade e objetificado em um processo de produção do exterior pelo sujeito (WALKER, 2005, p. 4-6). Por meio do estabelecimento de fronteiras artificiais, a soberania impôs obstáculos entre o interno e o externo, a identidade e a diferença, e serviu como um mecanismo de exclusão e de promoção de uma lógica totalizante, fixando referenciais e criando espaços políticos diferenciados ao recorrer à ontologia que separa Eu e Outro (WALKER, 1993, 2005). O paradigma da soberania disciplina a ambiguidade e a contingência da história ao diferenciar, hierarquizar e normalizar o local em que opera, mas isso não ocorre com referência a uma fundação pré-dada.

Como o Estado moderno é o receptáculo da soberania, a reprodução dessa soberania é necessária para a legitimidade da própria comunidade moderna. Cynthia Weber (1995) aponta que não há um Estado soberano “natural” justamente porque não há uma fundação “natural” da soberania; nesse contexto, a autora ressalta que a política externa – em especial aquela voltada para práticas de intervenção – permite “escrever o Estado”, criando práticas discursivas que legitimem o poder e a soberania e consolidando ideias que segregam a diferença presente fora dele. Michael Shapiro (2004) corrobora tal visão, demonstrando que a soberania não é um conceito estável por não possuir uma significação ontológica preestabelecida: o Estado é uma construção de práticas simbólicas, ideacionais e discursivas. Já Roxanne Lynn Doty (1993) destaca a natureza produtiva do poder, o qual opera constituindo modos particulares de subjetividade e disposições interpretativas. Ao desestabilizar a hierarquia estabelecida pela política norte-americana de contrainsurgência em relação aos filipinos, a autora desnaturaliza supostas fundações dos discursos dominantes da política externa, permitindo verificar a artificialidade das relações entre identidade e diferença e conceber a construção social da alteridade como fruto de um discurso de poder historicamente situado.

David Campbell (1997, p. 68-71) ressalta que a “política externa” – com iniciais minúsculas – refere-se a uma performance política produtora de fronteiras, ou seja, a uma prática política que torna “externos” certos eventos e atores, não apenas situados em oposição a uma entidade social que é vista como pré-dada em abordagens do *mainstream*, mas construídos a partir de práticas que também constituem o doméstico. Ela é, na verdade, parte de um processo múltiplo que disciplina a subjetividade ao inserir o homem em uma organização espaço-temporal de dentro e fora, que localiza os perigos ao homem em termos de ameaças que emergem de outras sociedades domésticas e cristaliza ideias que marginalizam e excluem o Outro. Tal tratamento depreciativo da diferença, segundo a crítica de Campbell (1997), viabiliza a resolução de dilemas e contradições no enfrentamento de novas ameaças e a oferta de justificativas para a ação disciplinadora do Outro. Já a “Política Externa” – com iniciais maiúsculas – tem base no Estado e aparece na forma como é convencionalmente entendida na disciplina, operando para reproduzir a constituição da identidade possível pela “política externa” e conter os desafios à identidade. É, assim, ligada à reprodução da identidade e à contenção dos desafios a ela (CAMPBELL, 1997, p. 68-71).

Considerações finais

Desde o fim da década de 1970, com a crise da Política Externa Comparada, a subárea de Análise de Política Externa tendeu a adotar perspectivas analíticas de médio alcance, de forma que o comprometimento com a comparação foi abandonado por muitos autores. Porém, a comparação não precisa ser feita na forma de grandes conjuntos de dados agregados e utilizando técnicas estatísticas. Ela também pode ser feita por meio de estudos de caso seguindo as orientações desenvolvidas para tornar os estudos de caso mais sistemáticos. Além disso, pode proceder com enfoque na interpretação e no entendimento. Outro tipo de comparação que começou a ser mais empregada atualmente é aquela entre as diferentes perspectivas teóricas de política externa dentro de um único estudo em vez simplesmente da comparação dessas perspectivas com as grandes teorias de Relações Internacionais (KAARBO, 2003, p.157-159).

Além disso, as teorias passadas sobre a natureza e o conteúdo dos papéis como a de Holsti (1970), as condições sob as quais eles afetam a política externa e as fontes dos papéis poderiam ajudar a dirigir a pesquisa futura sobre identidade. Ademais, a pesquisa sobre identidade e política externa veio fazendo melhor uso da pesquisa psicológica, como os estudos sobre crenças, imagens e formulação da decisão no passado da Análise de Política Externa. Embora muitos que usam o conceito de identidade tentem evitar o nível individual ou psicológico, a identidade mantém-se um conceito fundamentalmente psicológico, pois diz respeito à forma como as pessoas ou os Estados veem a eles mesmos e aos outros. Ademais, com o avanço do processo de globalização na década de 2000, mostrou-se necessária a maior ênfase no papel da opinião pública, na influência de atores domésticos além das fronteiras de seus Estados e na atividade dos cidadãos globais (KAARBO, 2003, p.159-162).

O entendimento trazido pelos analistas de política externa sobre os processos de decisão individuais pode formar a base para discussões produtivas com especialistas engajados na análise da interação estratégica e interessados na aproximação do estudo das Relações Internacionais de uma perspectiva construtivista. Teóricos da escolha racional podem ajudar analistas de política externa no exame da transição das escolhas políticas em resultados, enquanto os analistas de política externa podem oferecer aos teóricos da escolha racional auxílio na resposta à questão de onde as preferências vêm. Além disso, alguns analistas de política externa podem ligar a qualidade do processo de formulação de decisão com a qualidade do resultado internacional numa forma sistemática. Nessa interação, os analistas conseguiriam identificar e especificar como e quando suas teorias são mais relevantes (FOYLE, 2003).

REFERÊNCIAS

- ALLISON, G.T. Conceptual models and the Cuban Missile Crisis. In: VIOTTI, P.R.; KAUPPI, M.V. (Ed.) **International relations theory: Realism, Pluralism, Globalism**. Nova York: Macmillan Publ. Co, 1993. p.342-369.
- ALLISON, G.T. **Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little, Brown, 1971.
- ALLISON, G.T.; HALPERIN, M. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. In: TANTER, R.; ULLMAN, R. (Ed.) **Theory and policy in international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1972. p.40-79.
- AXELROD, R. The analysis of cognitive maps. In: AXELROD, R. (Ed.) **Structure of decision: the cognitive maps of political elites**. Princeton: Princeton University Press, 1976. p.55-73.
- BENDOR, J.; HAMMOND, T.H. Rethinking Allison's models. **American Political Science Review**, v.86, n.2, p.301-322, 1992.
- BRECHER, M. **The foreign policy system of Israel: setting, images, process**. Londres: Oxford University Press, 1972.
- BRECHER, M.; STEINBERG, B.; STEIN, J. A framework for research on foreign policy behavior. **Journal of conflict resolution**, v.XIII, n.1, p.75-101, mar.1969.
- CAMPBELL, D. Foreign policy and identity. In: CAMPBELL, D. **Writing security: United States foreign policy and the politics of identity**. Rev. ed.. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997. p.53-72.
- CARLSNAES, W. **Ideology and foreign policy: problems of comparative conceptualization**. Nova York: Basil Blackwell, 1986.
- DAHL, R. (Ed.) **Regimes and oppositions**. New Haven, CT: Yale University Press, 1973.
- DOTY, R. L. Foreign policy as social construction: a post-positivist analysis of U.S. counter-insurgency policy in the Philippines. **International studies quarterly**, Malden, MA, v. 37, n. 3, p. 297-320, 1993.
- FESTINGER, L. A. **A theory of cognitive dissonance**. Stanford: Stanford University Press, 1957.
- FISKE, S.; TAYLOR, S. **Social cognition**. Nova York: McGraw Hill, 1991.
- FOYLE, D. Foreign policy analysis and globalization: public opinion, world opinion, and the individual. In: GARRISON, J. (Ed.). Foreign policy analysis in 20/20: a symposium. **International studies review**, Malden, MA, v.5, n.2, p.163-170, 2003.
- GEORGE, A. The operational code. In: FALKOWSKI, L. S. (Ed.). **Psychological models in international politics**. Boulder: Westview Press, 1979, p.95-124.
- GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. Ideas and foreign policy: an analytical framework. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (Eds.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Ithaca, Londres: Cornell University Press, 1993. p.3-30.
- HALLIDAY, F. **Repensando as Relações Internacionais**. Porto Alegre: Ed. da Universidade / UFRGS, 1999. p.15-29.

- HALPERIN, M. **Bureaucratic politics and foreign policy**. Washington, DC: Brookings Institution, 1974.
- HERZ, M. Análise cognitiva e política externa. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.16, n.1, p.75-89, jan./jun. 1994.
- HOLSTI, K. J. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. **International studies quarterly**, Malden, MA, v. 14, p.233-309, 1970.
- HOLSTI, O. Public opinion and foreign policy: challenges to the Almond-Lippmann Consensus. **International studies quarterly**, Malden, MA, n.36, p.439-466, 1992.
- HUDSON, V.M. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, Malden, MA, v.1, n.1, p.1-21, 2005.
- JANIS, I. **Groupthink**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1982.
- JEPPERSON, R.; WENDT, A.; KATZENSTEIN, P.J. Norms, identity, and culture in national security. In: KATZENSTEIN, P.J. **The culture of national security: norms and identity in world politics**. Nova York: Columbia University Press, 1996. p.33-75.
- JERVIS, R. Perception and misperception in international politics. In: VIOTTI, P.R.; KAUPPI, M.V. (Eds.) **International relations theory: Realism, Pluralism, Globalism**. Nova York: Macmillan Publ. Co, 1993. p.286-304.
- KAARBO, J. Foreign policy analysis in the twenty-first century: back to comparison, forward to identity and ideas. In: GARRISON, J. (Ed.). **Foreign policy analysis in 20/20: a symposium**. **International studies review**, Malden, MA, v.5, n.2, p.156-163, 2003.
- KATZENSTEIN, P. J. Introduction: alternative perspectives on national security. In: KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1996. p. 1-32.
- KUBÁLKOVÁ, V. Foreign policy, international politics, and constructivism. In: KUBÁLKOVÁ, V. (Ed.) **Foreign policy in a constructed world**. Armonk, Nova York: M.E. Sharpe, 2001. p.15-34.
- MCGUIRE, W. J. The nature of attitudes and attitude change. In: LINDZEY, G.; ARONSON, E. (Ed.). 2. ed. vol. 3. **The handbook of social psychology**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1969. p. 136-314.
- MILBRATH, L.W. Interest groups and foreign policy. In: ROSENAU, J.N. (Ed.) **Domestic sources of foreign policy**. Nova York: Free Press, 1967. p.231-251.
- MILBURN, M. **Persuasion and politics**. the social psychology of public opinion. Monterrey: Brooks, 1991.
- MILNER, H.V. **Interests, institutions and information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997. p.3-29.
- MORAVCSIK, A. Introduction: integrating international and domestic theories of international bargaining. In: EVANS, P.; JACOBSON, H.K.; PUTNAM, R. (Ed.) **Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics**. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1993. p.3-42.
- ONUF, N. Constructivism: a user's manual. In: KUBÁLKOVÁ, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. (Ed.). **International relations in a constructed world**. Armonk, Nova Iorque: M. E. Sharpe, 1998. p. 58-77.
- PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, Cambridge, v.42, n.3, p.427-460, 1988.
- ROSATI, J.A. The power of human cognition in the study of world politics. **International studies review**, Malden, MA, v.2, n.3, p.45-75, 2000.
- ROSENAU, J. Pre-theories and theories of foreign policy. In: ROSENAU, J. **The scientific study of foreign policy**. Londres: F.Pinter, 1979. p.115-136; 167-169.
- RUMMEL, R.J. **The dimensions of nations**. Beverly Hills, CA: Sage, 1972.
- SHAPIRO, M. **Methods and nations: cultural governance and the indigenous subject**. Nova Iorque: Routledge, 2004.
- SMITH, S. Theories of foreign policy: an historical overview. **Review of international studies**, Cambridge, v.12, n.1, p.13-29, jan.1986.
- SMITH, S. Foreign policy is what states make of it: social construction and international relations theory. In: KUBÁLKOVÁ, V. (Ed.) **Foreign policy in a constructed world**. Armonk, Nova York: M.E. Sharpe, 2001. p.38-55.

SNYDER, R.C.; BRUCK, H.W.; SAPIN, B. **Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1954.

SPROUT, H.; SPROUT, M. **Man–Milieu relationship hypotheses in the context of international politics**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1956.

SPROUT, H.; SPROUT, M. Environment Factors in the study of international politics. **Journal of Conflict Resolution**, Ann Arbor, Mich, v.1, p.309–328, 1957.

SPROUT, H.; SPROUT, M. Environmental factors in the study of international politics. In: ROSENAU, J.N. (Ed.) **International politics and foreign policy**. Nova York: Free Press, 1961, p.41-56.

TETLOCK, P.E.; MCGUIRE JÚNIOR., C.B. Cognitive perspectives on foreign policy. In: IKENBERRY, G.J. (Ed.) **American foreign policy: theoretical essays**. Nova York: Longman, 2002. p.488-500.

WALKER, R. B. J. **Inside/outside: International Relations as political theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WALKER, R. B. J. The doubled outsides of the Modern International. **5th International Conference on Diversity in Organizations, Communities and Nations**. C.a.N. Fifth International Conference on Diversity in Organizations. Beijing, 2005.

WEBER, C. **Simulating Sovereignty: intervention, the state and symbolic exchange**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WHITE, B.P. Decision-making analysis. In: TAYLOR, T. (Ed.) **Approaches and theory in international relations**. Nova York, Londres: Longman, 1978. p.141-161.

Poderes emergentes: ¿todo es sólo para la foto? El caso de Brasil

Poderes emergentes: é tudo pose? O caso do Brasil

Clarisa Giaccaglia

RESUMO

Muito tem se falado nos últimos anos sobre o crescente protagonismo dos poderes emergentes. A temática se tornou num assunto de discussão acadêmica e jornalística incluindo posições bem diversas. Nesse sentido, cabe a pergunta: que classes de atributos estão definindo conceitualmente aos poderes emergentes? Quem são os agentes encarregados de delinear e difundir tais conceitos? Quais são seus interesses? Que consequências acarretam para a formulação das políticas externas dos Estados? O trabalho começa com uma breve percurso conceitual e como as teorias têm considerado a posse e distribuição de poder. Posteriormente, foca-se no caso do Brasil a partir do século XXI. Nesse sentido, parte-se da ideia de que a política externa brasileira – de modo similar à de outros poderes emergentes – encontra-se cada vez mais conformada e condicionada por variáveis comunicacionais mundiais. Isto é, frente à necessidade reafirmar a condição de “emergente”, tem se convergido a uma consideração crescente do “olhar da comunidade internacional” e da própria “imagem nacional”. Desta maneira, a questão das expectativas e das percepções recíprocas adquire uma especial importância

Palavras chave: Poderes emergente. Brasil. Imagem internacional

RESUMEN

Mucho se ha hablado en los últimos años sobre el creciente protagonismo de los poderes emergentes. El tema se convirtió en un asunto de discusión académica y periodística incluyendo posiciones de lo más diversas. En este sentido, cabe preguntarse: ¿qué clase de atributos están definiendo actualmente a los poderes emergentes? ¿Quiénes son los agentes encargados de delinear y difundir tales conceptualizaciones? ¿Cuáles son sus intereses? ¿Qué consecuencias conlleva para la formulación de las políticas exteriores de los estados? El trabajo comienza con un breve recorrido conceptual con respecto al modo en que las teorías han considerado a la posesión y distribución del poder. Posteriormente, se focaliza en el caso de Brasil a partir del siglo XXI. En este sentido, se parte de la idea de que la política exterior brasileña –de modo similar a la de otros poderes emergentes- se encuentra cada vez más moldeada y condicionada por variables comunicacionales mundiales. Es decir, frente a la necesidad de reafirmar la condición de “emergente”, se ha tendido a una creciente consideración de la “mirada de la comunidad internacional” y de la propia “imagen nacional”. De esta manera, la cuestión de las expectativas y de las percepciones recíprocas adquire una especial importancia.

Palabras claves: Poderes emergentes. Brasil. Imagen internacional

Recebido em:
10 de março de 2014
Aprovado em:
2 de maio de 2014

Mucho se ha hablado en los últimos años sobre el creciente protagonismo de los poderes emergentes. El tema se convirtió en un asunto de discusión académica y periodística incluyendo posiciones de lo más diversas: desde quienes de modo rimbombante celebran el surgimiento de nuevos poderes mundiales hasta aquellos que han criticado fuertemente esta premisa aduciendo que las vulnerables condiciones domésticas que presentan el conjunto de estos estados inhabilitan su catalogación como poderes emergentes.

Desde un punto de vista disciplinar, la temática planteada nos lleva también a un marco de situación más amplio, el cual deja al descubierto la existencia de ciertas dificultades al momento de aplicar las herramientas teóricas conocidas al sistema internacional del siglo XXI. Dicho problema analítico está vinculado a las limitaciones que presentan toda una serie de definiciones que fueron pensadas para ayudar a comprender un escenario internacional de Guerra Fría. En otros términos, si bien es cierto que dicho sistema bipolar vio su fin hace ya más de dos décadas, las interpretaciones nacidas desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, aún mantienen una fuerte impronta propia del pensamiento de esa época (ARROYO PICHARDO, 2008; BARBÉ, 2010)¹.

A modo de ejemplo, el apego al concepto de polaridad para describir el carácter del sistema internacional (unipolar-bipolar-multipolar) es recurrente aunque el escenario internacional se haya vuelto cada vez más difícil de conceptualizar según este tipo de nociones claramente entrelazadas a una visión estrictamente estatal y geopolítica que no da cuenta de las múltiples realidades que hoy en día encierra el panorama mundial.

Por otra parte, un seguimiento y análisis de las políticas (domésticas y externas) desarrolladas por países emergentes tales como India, Brasil o Sudáfrica, durante la última década, nos brinda un escenario propicio para acercarnos a la temática propuesta. En efecto, los niveles de crecimiento económico alcanzados por estos países durante casi la mayor parte de la década del 2000, llevaron a su caracterización como emergentes en cada una de sus regiones.

Asimismo, una revisión de los principales lineamientos políticos desarrollados por estos poderes permite constatar que ejecutaron políticas exteriores con altos grados de exposición mundial, enfatizando principios tales como la defensa del multilateralismo -como herramienta para afrontar los principales desafíos globales-, la autonomía y la diplomacia para el desarrollo, en un marco de cooperación Sur-Sur. Dichos estados, además, desplegaron políticas claramente proactivas propiciando su creciente proyección regional e internacional.

De este modo, las potencias emergentes lograron convertirse en verdaderos centros de atención mundial. Frente al mencionado cuadro de situación, cabe preguntarse: ¿qué clase de atributos están definiendo actualmente a los poderes emergentes? ¿Quiénes son los agentes encargados de delinear y difundir tales conceptualizaciones? ¿Cuáles son sus intereses? ¿Qué consecuencias conlleva para la formulación de las políticas exteriores de los estados?

El trabajo comienza con un breve recorrido conceptual con respecto al modo en que las teorías han considerado a la posesión y distribución

1. Arroyo Pichardo sostiene que es urgente revisar el camino que ha seguido la teoría de las Relaciones Internacionales en su intento por explicar los fenómenos mundiales. Barbé, a su vez, hace referencia a una situación en la cual nos hemos quedado "huérfanos de conceptos".

del poder. Posteriormente, se focaliza en el caso de Brasil a partir del siglo XXI. En este sentido, se parte de la idea de que la política exterior brasileña –de modo similar a la de otros poderes emergentes- se encuentra cada vez más moldeada y condicionada por variables comunicacionales mundiales. Es decir, frente a la necesidad de reafirmar la condición de “emergente”, se ha tendido a una creciente consideración de la “mirada de la comunidad internacional” y de la propia “imagen nacional”. De esta manera, la cuestión de las expectativas y de las percepciones recíprocas adquiere una especial importancia.

Depende del cristal con que se mire.....

El poder y sus distintas manifestaciones es un tema que ha sido abordado de modo significativo por las distintas corrientes teóricas de la disciplina.

La *corriente realista*, en primer lugar, ha centrado tradicionalmente sus análisis en la cuantificación y distribución del poder mundial. En términos generales, los factores tenidos en cuenta para determinar el status de un país han sido las capacidades militares, la extensión territorial, la posesión de volúmenes importantes de recursos naturales, el crecimiento demográfico, el desarrollo industrial, el liderazgo tecnológico y los niveles generales de vida de la población (ingresos reales, ventajas alimenticias, sanitarias y educacionales, entre otros). Desde esta perspectiva, las unidades estatales aparecen como los únicos posibles centros de poder. Consecuentemente, las características presentadas por cada una de ellas es lo que permite determinar su posición en el sistema internacional.

En este sentido, las medidas que los poderes emergentes llevan adelante a favor del multilateralismo y del progreso del Derecho Internacional son interpretados como cálculos racionales para proteger sus posiciones en un sistema internacional basado en el principio de autoayuda y como una forma de mitigar la influencia de las potencias dominantes (DEWITT, 2007, p. 12).

En segundo lugar, la *perspectiva liberal-institucionalista* aportó -a partir de la década del setenta- nuevas consideraciones al tema del posicionamiento del poder mundial. A diferencia del realismo que consideraba posible encontrar unidades absolutas de poder y, por ende, determinar posiciones estables en el sistema jerárquico mundial; los liberales sostuvieron que el poder se presentaba como un fenómeno relativo, difuso y cambiante. En consecuencia, no siempre existía una relación directa entre la posición ocupada por un Estado en el sistema internacional y su nivel de influencia efectiva sobre otros actores. De este modo, pusieron el énfasis en los procesos de interacción entre distintas unidades del sistema internacional desvirtuándose la idea de polaridad (BARBÉ, 2010, p. 29).

Desde este enfoque, aquellos estados que no cuentan con suficientes fuerzas materiales que les posibiliten gozar de un “status de gran potencia” pueden ocupar posiciones de liderazgo en ciertas cuestiones mediante la estrategia conocida como “diplomacia de nicho” (niche diplomacy). La diplomacia de nicho implica la concentración de

recursos en áreas específicas consideradas las más apropiadas para la obtención de beneficios en lugar de intentar lograr ventajas en todos los ámbitos.

La corriente liberal sostiene que los estados, aún centrados en sus propios intereses, buscan coordinar sus acciones con el objeto de lograr colectivamente resultados óptimos. En el seno de los regímenes internacionales ciertos poderes en ascenso, particularmente, actúan como “catalizadores” tomando la iniciativa en las negociaciones diplomáticas, participando activamente en la fijación de los temas de la agenda mundial y contribuyendo a la construcción de coaliciones (BEHRINGER, 2003, p. 2).

Las instituciones internacionales representan la oportunidad de contar con un espacio político en el cual los poderes emergentes pueden orientar las normas que se encuentran en proceso de negociación de acuerdo a sus propios intereses. Esto es, desestimando aquellas reglas o prácticas que puedan afectarlos o promoviendo aquellas que puedan favorecerlos (HURRELL, 2000, p. 4). Desde esta perspectiva, se presenta entonces una fuerte vinculación entre poderes emergentes y multilateralismo.

Por tanto, el status de los distintos estados no sólo está determinado por las *capacidades* sino también por las *cualidades* de dichos países. Esto significa la contemplación de otros indicadores tales como el grado de desarrollo de la formulación y ejecución de una determinada política exterior, el alcance y diversificación de los vínculos diplomáticos, económicos y políticos, el nivel de involucramiento en los asuntos regionales y globales, la subordinación o no a los lineamientos señalados por la potencia hegemónica y la capacidad para instrumentar iniciativas alternativas (GONZÁLEZ, 1989, p. 419).

Desde algunos *enfoques estructuralistas*, en tercer lugar, se incorpora la idea de una semiperiferia, concepto que pretende dar cuenta de la existencia de ciertos segmentos que comienzan a diferenciarse y a emerger del resto de la periferia. El sistema capitalista moderno se presenta como una “estructura espacial trimodal de la distribución del trabajo” formada por un centro, una periferia y una semiperiferia (MAISTERRENA, 1989, p. 192).

Para Wallerstein, la semiperiferia es un elemento estructural necesario en una economía-mundo” (WALLERSTEIN, 1974, p. 492). La existencia de este sector obedece a dos razones. La primera función es netamente productiva basada en la necesidad de trasladar a estas áreas sectores productivos que están siendo muy costosos en el centro. Se busca “combatir la tendencia declinante de los sectores avanzados mediante la inversión más beneficiosa en áreas ascendentes” (MAISTERRENA, 1989, p. 193). La segunda función es política, estabilizante y de cooptación. Pretende lograr un efecto demostración dando a conocer a la periferia una instancia donde se pueden producir mejores bienes y lograr algunas concesiones por parte de los países centrales.

La incorporación al análisis de variables como “efecto demostración” y “cooptación” permite a estas teorías estructuralistas añadir elementos novedosos a la reflexión del tema propuesto. En este sentido, se traspasa la mera noción de influencia –ya presente en los enfoques liberales- involucrando también las pretensiones de imitación y abrien-

do la puerta a la idea de las percepciones mutuas. Cabe recordar que la categoría semiperiferia fue utilizada en la década del setenta para hacer referencia a los llamados NICs o “tigres asiáticos”, quienes a partir de niveles muy bajos, tuvieron un crecimiento económico estrepitoso. Los “cuatro tigres” (Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur) fueron piezas claves en el enfrentamiento Este-Oeste, recibiendo una fuerte ayuda militar y económica de Estados Unidos con el objeto de poder mostrar una vidriera de economía capitalista exitosa especialmente frente a China (SUKUP, 1996).

Esta aproximación a la cuestión de las percepciones puede ser vista como la antesala de todas las teorizaciones que comienzan en la década del noventa con la llegada de la *mirada constructivista* al campo de las Relaciones Internacionales. En consecuencia, los elementos que se tienen en cuenta para identificar a las distintas potencias incluyen: el nivel de consenso social interno, el grado de estabilidad política logrado, el nivel de desarrollo institucional y administrativo y la presencia de un proyecto ideológico nacional. Dichos elementos constituyen la base que condiciona el alcance de la proyección externa y la fuerza del prestigio internacional de una potencia lo cual le permitirá ejercer un nivel mayor o menor de influencia regional e internacional.

A partir de este enfoque, a la cuestión de las capacidades y de las cualidades se suma también el tema de las *expectativas* al momento de conceptualizar a las potencias. En este sentido, Barry Buzan y Ole Wæver sostienen que “la gran potencia es tratada en los cálculos de las otras potencias destacadas como si tuviera el potencial político, económico y militar para aspirar en el corto o medio plazo a un status de superpotencia” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 33). En consecuencia, la existencia o no de una potencia, no vendrá determinada por su naturaleza sino por cómo la tratan los demás. A modo de ejemplo, los autores señalan la habilidad demostrada por China justamente en este sentido, consiguiendo durante un siglo que los demás actuaran en base a su potencial de futuro, sin llegar a concretarse (BUZAN Y WAEVER apud BARBÉ, 2010, p. 28).

En suma, los discursos, los procesos sociales y los sistemas de conocimiento a través de los cuales se crean y modifican los significados, pasan a ocupar un lugar central al momento de examinar a los poderes emergentes.

Dado que en trabajos anteriores nos hemos concentrado en el tema de las capacidades que detentan los poderes en ascenso así como en sus cualidades para formular políticas exteriores proactivas y, por ende, generar y modificar reglas del orden internacional², en el presente artículo nos detendremos en la cuestión de las percepciones y las expectativas recíprocas (propias y ajenas). En este sentido, la auto-identificación refiere a la convicción de ser un poder emergente y a la pretensión de ser tratado como tal en el escenario internacional. El reconocimiento por parte de terceros, a su vez, implica la aceptación del status de poder emergente por parte de los restantes actores intervinientes en el escenario internacional.

Para ello, tomaremos en consideración el caso brasileño puntualizando ciertos acontecimientos del último tiempo que pueden resultar figurativos para el tema aquí propuesto.

2. Ver Giaccaglia, Clarisa (2012) “Estrategias de política exterior de los poderes medios emergentes en el escenario internacional de la post-Guerra Fría. El caso de IBSA- India, Brasil y Sudáfrica- (2003-2010)”, tesis de doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

Brasil: ¿el mañana es hoy?

Para adentrarnos en el tema de las percepciones sobre el lugar de Brasil en la escena mundial, cabe recordar en primer lugar, aquella frase que muchos sostienen, fue acuñada por Charles De Gaulle. Se dice que el ex presidente francés declaró: “Brasil es el país del mañana... y siempre lo será”. Dichas palabras resultan ilustrativas teniendo en cuenta que, a lo largo de su historia, las élites brasileñas concibieron a su país como una verdadera potencia en condiciones de ejercer un rol relevante en el escenario internacional, aunque estas aspiraciones –especialmente en un contexto de rígido sistema bipolar- no fueron más que meras expresiones de deseo.

Es recién en los inicios del siglo XXI, cuando esta voluntad política de convertirse en un poder en ascenso parece comenzar a concretarse. El auge de Brasil como emergente, desde el punto de vista de las percepciones, podría explicarse considerando que, a la tradicional pretensión de grandeza nacional se sumó un fuerte respaldo internacional al creciente protagonismo de este Estado latinoamericano. En efecto, la elección de Brasil como la “B” dentro del acrónimo BRICs, acuñado por la consultora financiera internacional Goldman Sachs en 2003, significó el comienzo de un intenso idilio internacional con este país.

El concepto BRIC adquirió gran notoriedad tanto en los medios periodísticos como en las audiencias en general, al pregonar la aparición de nuevos poderes que vendrían a reemplazar a los ya existentes. La “puesta en escena” de Brasil como una de las cuatro promesas mundiales para los próximos cincuenta años -sobre la base de sus potencialidades económicas- fue el puntapié para el desarrollo de una política exterior brasileña cada vez más moldeada por las variables comunicacionales mundiales, es decir, por la consideración de la “mirada de la comunidad internacional” y de la propia “imagen nacional”. En este contexto, resulta interesante tomar en consideración ciertas “fotos” que nos permiten ilustrar dicha situación.

Primera imagen: el candidato presidencial

La llegada de Lula Da Silva a la presidencia de Brasil constituye un primer suceso a tener en cuenta. Recordemos que desde 1989 hasta 2002 Lula intentó, de forma infructuosa, ganar las elecciones nacionales. Durante este período, su liderazgo se concentró en la popularidad lograda entre las clases trabajadoras pero era acusado por una mayoría de electores, de carecer de la experiencia y la preparación para manejar los complejos asuntos de gobierno. Los conservadores brasileños veían a Lula como un comunista que, de llegar al poder, decretaría la estatización de la economía, aumentaría los impuestos, derrocharía los ingresos públicos y pondría en fuga a la inversión extranjera (CIDOB, 2010: 5).

Luego de tres derrotas electorales, y frente a las elecciones presidenciales de 2002, Lula puso en marcha una estrategia enteramente renovada basada en un notable cambio de imagen. En primer lugar, buscó anular las habituales acusaciones en su contra de ser una persona hosca

e indigna de confianza. En consecuencia, “la indumentaria de regusto obrero dio paso al traje y la corbata; el cabello y la barba, otrora crespos y negros, se mostraron ahora más atusados y encanecidos, y los ademanes ceñudos y belicosos fueron sustituidos por sonrisas y jovialidad”. Los asesores difundieron una imagen del candidato “más relajada y familiar, como esposo y padre afectuoso, capaz de exteriorizar sentimientos” (CIDOB, 2010: 6).

En segundo lugar, Lula introdujo cambios en su discurso y moderó su accionar con el fin de ampliar sus bases de sustentación. El líder intentó tranquilizar a los empresarios y operadores financieros, asegurando que si llegaba a ser presidente no iba a modificar la matriz macroeconómica existente continuando con las políticas desarrolladas por el gobierno de Cardoso. Asimismo, la elección de José de Alencar Gomes Da Silva -dirigente del Partido Liberal y representante explícito del libre mercado- como compañero de fórmula presidencial, constituyó un gesto que buscaba alcanzar el apoyo de aquellos sectores económicos que aún se mantenían reacios al líder de izquierda (CYMES, 2009, p. 5).

Con el inicio de su primera presidencia en 2003, la figura de Lula Da Silva pasó a ocupar el centro de la escena política. Ganando las elecciones, en segunda vuelta, con el 61,3 % de los sufragios, se convirtió en el presidente más votado de la historia de Brasil. Para las elecciones de 2006, ganó nuevamente en segunda vuelta con el 60,82 % de los votos, manteniendo el apoyo del pueblo brasileño, el cual se sentía identificado con Lula al considerarlo “uno de los suyos” ya que había padecido, en su propia historia, problemas semejantes.

Segunda imagen: la prensa

La estrategia comunicacional que permitió ganar el electorado fue luego aplicada, una vez ya en el poder, a los vínculos con la prensa nacional e internacional. En este sentido, el presidente accedió a una comunicación fluida con los medios de comunicación nacionales con el objeto de mantener buenas relaciones que redituaron en un mayor nivel de popularidad para Lula.

En cuanto a la prensa internacional, también se buscó tener un contacto directo que evitara la intermediación del periodismo nacional. Nelson Breve, el entonces asesor de comunicación de la presidencia de Brasil declaró: “nos dimos cuenta que Brasil tenía una participación influyente en los foros internacionales y que si no se lograba una relación más próxima con la prensa internacional, ellos estarían trabajando en función de la prensa nacional”. De este modo, el gobierno tomó como práctica habitual organizar entrevistas exclusivas con los corresponsales internacionales. El asesor presidencial agrega que “había dos grandes temas en los cuales nos interesaba colocar a Brasil en la prensa internacional: uno económico, la superación de la crisis y el otro, la disputa de la sede en las olimpiadas del 2016. Nosotros montamos una estrategia para alcanzar notoriedad en la prensa internacional” (BREVE, 2009).

Transitando los últimos tramos de su segunda gestión, Lula contó con un excelente grado de aceptación por parte de la prensa mundial. Fue

nombrado el personaje del año por el diario francés *Le Monde* y el español *El País*, y protagonista de la década por el británico *Financial Times*, recibiendo una catarata de alabanzas atípica en Europa para un presidente latinoamericano. Los medios internacionales elogiaron la historia personal de Lula, por haber comenzado como “el séptimo de ocho hijos de una pareja de labradores analfabetos” (BBC Mundo, 2009). No obstante, un hecho a resaltar es que todos los aplausos europeos a Lula lograron darle a Brasil un lugar de mayor presencia convirtiendo al país en un verdadero centro de atención mundial. De este modo, la buena imagen de Lula se replicó en la imagen internacional de Brasil.

Finalmente, cabe mencionar la publicación realizada por *The Economist*³ en 2009, titulada “Brazil takes off” (“Brasil alza vuelo”) la cual puede ser considerada el corolario de toda esta etapa de reconocimiento de Brasil por parte de los multimedios y los think-tanks internacionales.

Dicha publicación admitía cierto escepticismo primigenio frente a la inclusión de Brasil en el conjunto de titanes emergentes. No obstante, advertía con sorpresa que el estado brasileño había sido “el último en entrar” en la crisis financiera internacional iniciada en 2008 así como “el primero en salir”. Asimismo, destacaba el descubrimiento brasileño de yacimientos petrolíferos en aguas profundas así como sus vastos recursos alimenticios.

En términos comparativos a sus compañeros de acrónimo, *The Economist* subrayaba, en el caso de Brasil, la presencia de una democracia -a diferencia de China- y la ausencia de conflictos étnicos o religiosos así como de países vecinos hostiles, como en el caso de India.

Si bien se marcaban ciertas falencias como una educación y una infraestructura aún insatisfactorias, la publicación finalizaba centrada en los elogios y en la idea de “despegue”: “the country’s course seems to be set. Its takeoff is all the more admirable because it has been achieved through reform and democratic consensus-building” (THE ECONOMIST, 2009).

Resulta interesante recordar que *The Economist* forma parte del grupo empresarial *The Economist Group* el cual posee también una unidad de negocios (*Economist Intelligence Unit*) encargada de ofrecer asesoramiento económico a sus clientes en base a análisis de industrias y de países.

De este modo, queda en evidencia la fuerte presencia en el actual escenario mundial de agentes transnacionales dedicados a la consultoría internacional con gran influencia en los medios internacionales tales como *Goldman Sachs* o *The Economist Group*. Sobre la base de filosofías claramente liberales, ambos grupos mencionados se dedican a la elaboración de estudios que buscan ser una guía para orientar a los inversionistas hacia buenos negocios.

En este contexto, cabe entonces realizar un llamado de atención sobre los argumentos esgrimidos por dichos grupos, los cuales han tendido a exagerar las potencialidades de varias naciones emergentes y de Brasil, particularmente. Una sencilla extrapolación a futuro de ciertas tasas de crecimiento económico nacional en un momento dado, ha demostrado ser una fórmula excesivamente simplista y que, con frecuencia, ha resultado

3. *The Economist* es una publicación semanal británica que trata sus temas desde el marco de las relaciones internacionales y la economía. Se publica con regularidad desde 1843. Es una publicación de filosofía liberal perteneciente al grupo empresarial *The Economist Group*, dueño de otras relevantes publicaciones en Estados Unidos y Europa. Sus artículos no van firmados pues su consejo de redacción se hace responsable colectivamente de la información, de los análisis y de las opiniones expresadas, incluyendo la preferencia de voto de *The Economist* en las elecciones británicas.

desacertada a consecuencia de la multiplicidad de acontecimientos imprevistos que tienen lugar en el actual y complejo orden económico global.

El mayor inconveniente que presenta este tipo de reflexiones rimbombantes, sostenidas casi exclusivamente por variables económicas, es que tienden a pendular hacia el extremo contrario. En otros términos, frente a las primeras dificultades los pronósticos se tornan bruscamente desfavorables tal como veremos en los siguientes apartados.

Tercera imagen: los viajes y las cumbres

Es importante destacar que esta estrategia de mayor notoriedad mundial estuvo cimentada en una intensa actividad internacional de Lula por medio de una diplomacia de alto nivel multilateral y multiespacial. Cabe aclarar que el protagonismo de la figura presidencial en el ámbito de las relaciones exteriores, no formaba parte de la tradición brasileña. Históricamente, las negociaciones internacionales más relevantes eran manejadas directamente por Itamaraty mientras que el Poder Ejecutivo, por lo general, no desarrollaba políticas autónomas de dicho ministerio. A partir de la década del noventa, como resultado de un mundo más interconectado, los jefes de Gobierno comenzaron a participar de modo más activo en la política internacional. El caso brasileño no constituye la excepción. A partir de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, aumentó notablemente la intervención directa del Poder Ejecutivo en cuestiones de política exterior, incrementándose aún más con la llegada de Lula Da Silva al poder.

La llamada diplomacia presidencial, esto es, la interacción directa entre los jefes de Estado y de Gobierno obedece a varios factores. Entre ellos, se destacan la facilidad de los desplazamientos, producto de los avances del transporte aéreo, así como también el prestigio interno e internacional que dicha diplomacia genera –con un buen manejo mediático de por medio– para el líder político y su respectivo gobierno, ya sea que el mandatario viaje o que su país se convierta en sede de una determinada cumbre (PEÑA, 2005, p. 43).

La diplomacia del gobierno de Lula fue catalogada como “ativa e altiva”, lo cual quedó demostrado en los numerosos viajes y visitas bilaterales realizadas por el jefe de Gobierno y por su canciller, Celso Amorim⁴, así como también por la intensa participación, ejecutiva y técnica, que el país tuvo en todos los foros mundiales más relevantes⁵.

El gobierno brasileño se mostró activamente presente en reuniones multilaterales realizadas en el marco de Naciones Unidas, la OMC, la OMS y la FAO, entre otras, generando la creación de diversos grupos de presión en pos de la defensa de sus intereses. Asimismo, fue uno de los principales promotores para la conformación de foros integrados exclusivamente por poderes emergentes tales como IBSA o BRICS. También se buscó la incorporación de Brasil en encuentros tradicionalmente frecuentados sólo por los poderes desarrollados, como el G-7, en el cual el Estado brasileño participó en varias oportunidades en calidad de invitado especial. Finalmente, el gobierno de Brasil ha pretendido demostrar la importancia tanto regional como internacional de su país, promoviendo

4. En el período 2002-2010, el presidente brasileño realizó 267 visitas oficiales a 83 países del mundo. El canciller Celso Amorim, por su parte, efectuó 630 viajes al exterior siendo recibido, por lo menos en una oportunidad, en 106 estados. Como contrapartida, del 2003 al 2010, Brasil recibió la visita oficial de 281 jefes de Estado y de Gobierno proveniente de 108 países y fue anfitrión de 260 encuentros con ministros de Relaciones Exteriores. Es decir, Lula da Silva recibió en su territorio a funcionarios extranjeros en un promedio de una vez por semana (BRASIL, 2011b).

5. El gobierno de Lula da Silva tomó la iniciativa para la creación de IBSA y del G-20 agrícola en el marco de la OMC en 2003. También cumplió un rol relevante en el G-4 en Naciones Unidas y en el Outreach 5 (O-5), en el marco de un G-8 ampliado en 2007. Finalmente dinamizó al BASIC en la Cumbre de Cambio climático de 2009, tuvo una relevante participación en el G-20 financiero a partir de la crisis de 2008 y se constituyó en la fuerza motora para la formación de BRICS como una iniciativa gubernamental a partir de 2009.

6. En efecto, el gobierno brasileño mantiene un Diálogo de Parceria Global con Estados Unidos, el cual funciona a nivel ministerial y busca propiciar la discusión sobre temas de la agenda bilateral, regional y global por medio de reuniones anuales y alternadas entre los dos países. En cuanto a las Cumbres Brasil-Unión Europea que se iniciaron en julio de 2007, también se efectúan anualmente y en las mismas se han debatido relevantes temáticas de la agenda global tales como cambio climático, crisis financiera, proceso de paz en Medio Oriente y la cuestión nuclear en Irán (BRASIL, 2011a, p. 30-33).

diálogos políticos de alto nivel con las principales potencias tradicionales, esto es, Estados Unidos y Europa⁶.

Esta propagación de la presencia brasileña en múltiples instancias diplomáticas quedó también revelada durante la primera reunión de jefes de Estado y de Gobierno del G-20 financiero, realizada en Washington en noviembre de 2008. La principal novedad de este encuentro, además de la inédita participación de los líderes políticos de los estados miembros, se vinculó al reconocimiento implícito –a través de su convocatoria– del papel de los países emergentes en la nueva distribución del poder económico y político global.

En lo que respecta a la participación brasileña, algunos analistas han considerado todo un símbolo la forma en la que se ubicaron los mandatarios en la tradicional “foto de familia” de la Cumbre. En efecto, el presidente Lula Da Silva se situó a la derecha de George Bush mientras que a la izquierda del presidente estadounidense se colocó el mandatario chino, Hu Jintao (CLARÍN, 16/11/2008).

Las múltiples “fotos” detalladas demuestran entonces una creciente presencia diplomática de Brasil que, en pocos años, logró convertirse en un participante infaltable en las reuniones del “club de los grandes”.

Cuarta imagen: los megaeventos

Más allá de las reuniones de índole político-diplomática, Brasil buscó también convertirse en sede de encuentros organizados desde la sociedad civil (sociales, medioambientales, deportivos), entre los cuales claramente se destacan la Copa Mundial FIFA 2014 y los Juegos Olímpicos y Paraolímpicos que se efectuarán en Río de Janeiro en el 2016.

Observándolos desde una perspectiva de las percepciones y las expectativas, los megaeventos son determinantes para una resignificación simbólica de una nación convirtiéndose en vitrinas para los países y sus distintas relaciones de poder. En este sentido, obtener la sede de esta clase de acontecimientos constituye para el país anfitrión la posibilidad de mostrarse al mundo.

Entre los primeros antecedentes de este tipo de encuentros, es posible mencionar las exposiciones universales. Desde 1851, fecha de la primera exposición universal, estos eventos no sólo fueron “la punta de lanza de la internacionalización del capital como sistema, sino que también hicieron universal el imaginario burgués” (Brito Leal Ivo, 2011: 45). A modo de ejemplo, las exposiciones de 1889 –aniversario de la Revolución Francesa– y de 1900, ambas en París, fueron las más representativas de la primera modernidad. Las exposiciones ofrecían la oportunidad de demostrar los niveles de desarrollo de los distintos países participantes, dando a ciertas naciones la posibilidad de mejorar su imagen hasta entonces vinculada al atraso y al exotismo (BRITO LEAL IVO, 2011, p. 45).

En la actualidad, tanto la Copa Mundial de Fútbol como los Juegos Olímpicos constituyen los shows globales más espectaculares, trascendiendo los límites deportivos, ya que en ellos confluyen las dichas y los conflictos distintivos de cada época, desde los políticos hasta los sociales.

La Copa Mundial de Fútbol 2014 busca legitimar la idea de Brasil como una nación positiva y fuerte en todo el mundo. En este contexto, cabe remitirse a la idea de “nation brand” o “marca país” la cual expresa “estrategias de comunicación en el intento de construir una imagen competitiva, que agregue valor, demuestre calidad, credibilidad y legitimidad a todas las demás brand de productos del país: ciudad, tecnología, producto, conocimiento, etc.” (BRITO LEAL IVO, 2011, p. 42). Desde el punto de vista de los especialistas, la construcción de una marca fuerte y diferenciada permite que un país económicamente débil conquiste un lugar destacado en el escenario globalizado.

De este modo, se desarrolla un proceso tendiente a moldear las percepciones tanto a nivel interno como a nivel internacional. Según Anholt, “el mayor desafío para la construcción de esa imagen nacional competitiva es conseguir que las diversas formas de divulgación y los agentes produzcan mensajes coherentes y uniformes sobre el país, tanto al público interno como externo, y que las políticas se dirijan a transformar el país según esa imagen diferencial en el mercado mundial” (ANHOLT apud BRITO LEAL IVO, 2011, p. 234).

Sin embargo, Any Brito Leal Ivo advierte sobre el riesgo de “subordinar las políticas públicas a las demandas y estrategias del mercado global, en detrimento de las demandas sociales del país, así como a reducir la cultura del pueblo a formas homogenizadas, simplificadas y tipificadas” (BRITO LEAL IVO, 2011, p. 45).

En la medida en que las diversas iniciativas implementadas en el marco de este megaevento impliquen una verdadera oportunidad para hacer frente a múltiples cuestiones de la agenda local, se podrían obtener consecuencias positivas. No obstante, existe el peligro de que se terminen priorizando intereses particulares que desconozcan las verdaderas necesidades nacionales⁷. De concretarse esta última posibilidad, el Estado sólo termina gerenciando la reputación del país con el objeto de garantizar y conquistar mercados.

Es importante recordar que la elección de Brasil como sede del mundial de Fútbol dada a conocer mundialmente en 2007 fue recibida con gran entusiasmo. No obstante, con el paso del tiempo, dicho entusiasmo original comenzó a diluirse, perdiéndose definitivamente durante las protestas ocurridas en Brasil en junio de 2013.

Quinta imagen: la demora y la protesta.....

Con la llegada de Dilma Rousseff al poder ejecutivo, lejos de permanecer a la sombra de su predecesor, la presidenta supo aumentar su popularidad a cuotas sin precedentes con una agenda propia, en la que destacaba la política de cero tolerancia con la corrupción imperante en Brasilia.

La estrategia de reconocimiento internacional de Brasil siguió vigente con hitos como la Jornada Mundial de la Juventud de 2013, evento multitudinario que organiza la Iglesia católica de forma periódica, y que convoca a los jóvenes de todo el mundo en torno a la figura del Sumo Pontífice. La Jornada realizada en Río de Janeiro fue considerada históri-

7. En ese sentido resulta significativo el modo en que se ha decidido la construcción de los flujos de comunicación, fundamentalmente carreteras. Los proyectos priorizan flujos arteriales que puedan garantizar a los espectadores un acceso rápido y de calidad a los megaeventos (de los aeropuertos a los estadios) dejando de lado las demandas y necesidades locales (BRITO LEAL IVO, 2011: 50).

ca por haberse constituido en motivo y marco del primer viaje del papa Francisco al extranjero y por el nivel de participación puesto que contó con más de 3 millones de personas.

Sin embargo es importante aclarar que, tanto el estilo de la nueva presidenta -con un perfil más bajo y menos carismático que Lula- como el inicio de una situación económica mucho más compleja tras la crisis financiera de 2008; llevaron al nuevo gobierno a focalizarse en mayor medida en los asuntos domésticos.

El protagonismo internacional de Brasil fue entonces levemente aminorado por parte del gobierno de Dilma. Dicha situación coincidió además con el inicio de una serie de protestas en distintas ciudades brasileñas a partir de junio de 2013 que dañaron la imagen del país.

En efecto, las manifestaciones comenzaron en San Pablo y luego se extendieron por otras localidades brasileñas. La protesta estuvo motivada, en un primer momento, por el aumento del costo del transporte público. Sin embargo, rápidamente se sumaron otros reclamos entre los cuales se destacó el repudio popular en cuanto a las prioridades del gasto estatal, los recurrentes hechos de corrupción y el modo en que se utilizan los recursos públicos. En este sentido, la organización del Mundial fue fuertemente criticada teniendo en cuenta las exorbitantes sumas de dinero involucradas frente a la persistencia de servicios públicos altamente insatisfactorios en todo el país.

Imágenes de televisión mostrando a jóvenes enmascarados saqueando tiendas, prendiendo fogatas y atacando edificios, recorrieron los medios de comunicación de distintas partes del mundo. Asimismo, los atrasos en varios proyectos de obras en estadios e infraestructura se convirtieron en un motivo de tensión entre Brasil y la FIFA, órgano rector del fútbol mundial.

En este contexto, The Economist dio a conocer nuevamente una publicación sobre Brasil titulada “Has Brazil blown it?”. Apelando a un discurso apocalíptico, el artículo sostenía que: “the country has come back down to earth with a bump”. La imagen que acompañaba a la nota -con el Cristo Redentor a modo de avión estrellándose- reforzaba la idea de un inminente colapso (THE ECONOMIST, 2013).

En suma, toda esta serie de acontecimientos señalados obraron en contra del prestigio internacional alcanzado por Brasil. En este sentido, quienes rápidamente colmaron de halagos al país, fueron los primeros en destacar las falencias que el Estado brasileño atraviesa.

Consideraciones finales.....

En las líneas precedentes hemos hecho hincapié en el modo en que la política exterior brasileña del siglo XXI ha estado cada vez más moldeada por variables comunicacionales mundiales, es decir, por la consideración de la “mirada de la comunidad internacional” y de la propia “imagen nacional”.

Vale decir que Brasil no ha sido el único caso pero aparece como un fiel exponente del grupo de los llamados poderes emergentes que han logrado acaparar todas las miradas en los últimos años.

A partir de las reflexiones realizadas nos preguntamos: ¿qué define entonces a un poder emergente? ¿Todo ha sido sólo una puesta en escena para la foto? Ciertamente creemos que no.

La abrumadora presencia de la mirada constructivista no sólo se ha expandido fuertemente en todo el ámbito de las Ciencias Sociales sino que también ha invadido nuestra cotidianeidad producto de las innovaciones tecnológicas que han llevado a una espectacularización tanto de la vida de los individuos como de las ciudades y de los países. Sin embargo, no podemos quedar inmersos en la idea de que nada es real y todo es virtual.

En efecto, la atención que recibieron estos poderes emergentes, en un primer momento, ha estado vinculada a la posesión de capacidades reales tales como territorio, población y una apreciable disponibilidad de recursos materiales. Asimismo, sus gobiernos han desarrollado una intensa actividad diplomática que los ha convertido en interlocutores tanto válidos como necesarios para la generación de orden internacional.

El problema ha radicado en que ha sido mucho más significativo el discurso que este tipo de poderes supieron implantar en el ámbito global -acerca de su cada vez más relevante y prometedora presencia mundial- que las cuotas de poder que efectivamente poseen. En el caso de Brasil, la persistencia de graves problemas de desigualdad social se ha combinado actualmente con una desaceleración económica y una creciente inflación.

Pero lo verdaderamente significativo es que esta sobredimensión de las cualidades propias se vio además alimentada por apreciaciones de agentes externos que respondiendo a otro tipo de intereses -vinculados fundamentalmente al mercado financiero internacional- le han levantado o bajado el pulgar a los diferentes estados emergentes sobre la base de efímeras apreciaciones.

Desde la perspectiva de los gobiernos estatales, particularmente desde el seno de los formuladores de la política exterior, las iniciales aspiraciones de reconocimiento y prestigio internacional han tenido como correlato un irrefrenable temor a la vergüenza y a la humillación mundial. Este miedo a la deshonra internacional constituye un elemento novedoso y propio de un sistema global interconectado y televisado, el cual afecta especialmente a los llamados poderes emergentes en su afán por demostrar que se encuentran en condiciones de pertenecer a las grandes ligas.

El caso brasileño resulta, una vez más ejemplificador. En ocasión de las ya mencionadas protestas suscitadas en el país, la presidenta Dilma Rouseff declaró: “No podemos vivir con esta violencia que avergüenza a Brasil”. Sería un desacierto quedarse con esta idea. De hecho, el mayor orgullo de Brasil radica en haber logrado la incorporación, durante la última década, de 40 millones de personas a la clase media del país. Consecuentemente, este ascenso social es el que ha posibilitado las diversas protestas civiles, un hecho inédito en la historia política del país teniendo en cuenta que los brasileños han descubierto la posibilidad de exigir. Como señala Rogerio Schmitt, consultor político de São Paulo, hasta ahora, “los que nacían pobres morían pobres. Eso comenzó a cambiar, y quizá es uno de los cambios sociales más grandes que hemos tenido en Brasil desde el fin de la esclavitud en el siglo XIX” (DUFFY, 2007).

No obstante, una excesiva consideración de las percepciones foráneas por parte del gobierno brasileño amenaza con generar efectos perjudiciales para el desarrollo de una política socioeconómica que pueda efectivamente otorgar contenido a los galardones alcanzados. Resulta crucial evitar la ejecución de estrategias de desarrollo que sólo se ajusten a las demandas del mercado globalizado ignorando las verdaderas necesidades del país. Caso contrario, quedará un vacío entre la imagen creada y la realidad. La ansiada visibilidad planetaria se convertirá entonces en sólo una foto que de nada contribuirá a una auténtica emergencia nacional.

Referencias

- ARROYO PICHARDO, Graciela. Las relaciones internacionales del siglo XXI. Un nuevo paradigma metodológico para su estudio. **Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM**, Mexico, D.F., n. 100, enero/abr. 2008.
- BARBÉ, Esther. Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes. **Revista Española de Derecho Internacional**, Madrid, v. LXII, 2010.
- BEHRINGER, Ronald M. Middle power leadership on human security. paper presented at the annual meeting of the Canadian Political Science Association, Halifax, Nova Scotia, 2003. <http://www.cpsa-acsp.ca/paper-2003/behinger.pdf>. Consultado el 11/12/2013
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores Do Brasil. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Balanco de Política Externa 2003/2010**, Brasília, 2011a. Disponible en : <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>. Consultado el 05/04/2014.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores Do Brasil. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Relatório de visitas internacionais do Presidente Lula e canceller Amorim e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e Chefes de Governo**. Brasília, 2011b. Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-do-presidente-lula-e-visitas-ao-brasil-de-chefes-de-estado-e-de-chefes-de-governo-2003-a-2010/at_download/file. Consultado el 05/04/2014.
- BRAZIL takes off. **The Economist**, Londres, 12 nov. 2009. Disponible en: <http://www.economist.com/node/14845197/print>. Consultado el: 05/04/2014
- “Breves del G-20: la foto simbólica” (16/11/2008), diario Clarín, sección El Mundo, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2008/11/16/elmundo/i-01803761.htm> Consultado el 10/04/2014.
- BREVE, Nelson. La prensa es importante, pero a veces no actúa con responsabilidad en la ética. **Entrevista realizada al asesor de comunicación de la presidencia de Brasil, IP Paraguay, Agencia de noticias de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo de la Presidencia de Paraguay**, 13 Dec., 2009. Disponible: <http://www.ipparaguay.com.py/index.php?id=cmp-noticias&n=11997> Consultado el 10/04/2014.
- BRITO LEAL IVO, Any. Una nueva copa en un nuevo país: intervenciones urbanas y creación de ciudades para el Mundial de fútbol Brasil 2014. **Bitacora**, v. 18, n 1, Bogotá, 2011.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and powers**. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- BIOGRAFÍAS líderes políticos: Luiz Inácio Lula Da Silva. CIDOB, Barcelona, 20 enero 2010. Disponible en: http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/luiz_inacio_lula_da_silva. Consultado el 11/12/2013.
- CYMES, Homero. Lula da Silva: de candidato contestatario a presidente en búsqueda permanente de consensos: Evolución y consolidación de su liderazgo político. **Revista de Ciencia Política**, Buenos Aires, n° 8, 2009. Disponible en: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num8art9.php>. Consultado el 02/04/2014
- DEWITT, David. Middle powers and regional security. In: TOKATLIÁN, Juan (Comp.). **India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales**, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007.

DUFFY, Gary. Brasil: la clase media de las favelas. **BBC Mundo**, Londres, 18 nov. 2007. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/business/newsid_7001000/7001301.stm> Consultado el 05/04/2014.

EUROPA se enamora de Lula. **BBC Mundo**, Londres, 31 dic. 2009. Disponible en:

<http://www.bbc.co.uk/mundo/1g/america_latina/2009/12/091230_lula_europa_mr.shtml>. Consultado el 05/04/2014.

GIACCAGLIA, Clarisa. **Estrategias de política exterior de los poderes medios emergentes en el escenario internacional de la post-Guerra Fría**: El caso de IBSA- India, Brasil y Sudáfrica- (2003-2010). 2012 Tesis (Doctorado) - Universidad Nacional de Rosario Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

GONZÁLEZ, Guadalupe. Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana. In: PUIG, Juan C. **América Latina**: políticas exteriores comparadas 2, Buenos Aires, Ed. GEL, 1989.

HAS Brazil blown it?. **The Economist**, Londres, 28 nov. 2013. Disponible en:

<<http://www.economist.com/node/21586833/print>>. Consultado el 15/04/2014.

HURRELL, Andrew. Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions. Latin American Program. **Woodrow Wilson International Center for Scholars**, 2000. Disponible en: < <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ACF14A1.pdf> > Consultado el 11/12/2013.

MAISTERRENA, Antonio Yabar. **Cambio social y desarrollo económico**. Bilbao, Ed. Universidad de Deusto, 1989.

PEÑA, Félix. La compleja red de cumbres presidenciales: Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur. *América Latina Hoy*, Revista de ciencias sociales, Salamanca, v. 40, 2005. Disponible en: <http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/11302887/article/viewFile/2410/2459>. Consultado el 05/04/2014.

SUKUP, Víctor. El Japón, los tigres asiáticos y América Latina. **Realidad económica**, Buenos Aires, n. 140, mayo/jun. 1996.

WALLERSTEIN, Immanuel. **El moderno sistema mundial**: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI. Nueva York Academic Press Inc, 1974. Disponible en: <<http://www.marxismoeducar.cl/wallers01.htm>>. Consultado el 11/12/2013.

Resenha

The political economy of latin america: reflections on neoliberalism and development.

Peter R. KINGSTONE

Routledge: London, 2011. 192 p.

Fabício H. Chagas Bastos¹

Peter Kingstone é um dos mais consistentes latino-americanistas contemporâneos. Suas conexões intelectuais com os temas de economia política da América Latina têm origem em sua análise sobre a política industrial brasileira, mais especificamente, acerca da abertura da economia brasileira após mais de sessenta anos de clausura, e que assistiu a uma inédita comunhão de interesses entre empresários e governo para levar adiante o projeto de desenvolvimento do país² -um caso de exceção na literatura até então.

Adiante em suas investigações, o autor concentra sua análise em uma das mais importantes questões à região: como superar a pobreza e da desigualdade que, a despeito dos avanços recolhidos, ainda grassa na América Latina? A busca por respostas se materializa em argumento principal de *The Political Economy of Latin America: Reflections on Neoliberalism and Development* (2011), ao transformar a incômoda incógnita em uma reconstrução do fortemente contestado conjunto político e econômico conhecido como *neoliberalismo*, entendendo-o como produto histórico, descendente direto do esgotamento do projeto de desenvolvimento latino-americano baseado na industrialização por substituição de importações (ISI), e refletindo sobre o papel deste na conformação de instituições por toda a região.

Sob o ponto de vista dos críticos às análises estrangeiras, soa esquizofrênico explicar os problemas da América Latina aos latino-americanos, no entanto, Kingstone não se perde em referências relacionas exclusivamente ao seu imediato alcance, ou em uma fria e pedante análise da pobreza -ao mais puro estilo colonial aplicado às Ciências Sociais. Não. Escrevendo de maneira leve e fluída, não transforma os termos relacionados à economia em um empilhado de termos ininteligíveis, tampouco faz com que preconceitos sejam reproduzidos.

O plano do livro, dividido em cinco capítulos, conduz o leitor pelo *turning point* dos paradigmas de desenvolvimento da América Latina³, desde o desgaste da ISI durante a década de 1980 até o presente.

O capítulo dois retoma as origens do projeto estruturante de ISI e o dado de realidade histórica, retomando Raúl Prebisch mas deixando de

1. Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI/USP) e Doutorando em Integração da América Latina pela mesma Universidade. fchagasbastos@usp.br.

2. Esta investigação, tema de seu doutorado, teve como produto o livro *Crafting Coalitions for Reform: Business Preferences, Political Institutions, and Neoliberal Reform in Brazil* (1999).

3. Importante destacar a significância do recorte geográfico "América Latina" para o autor, que apresenta-o para os estudos em questão como sendo composto pelos dezessete países não-caribenhos de língua espanhola e de língua portuguesa -excluídos, portanto, Cuba e República Dominicana, e incluídos Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (p. 42).

4. Há menção sobre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), todavia é fato grave não haver nenhuma referência sobre importantes pensadores que compuseram aquele organismo, como Celso Furtado, por exemplo.

5. Em especial as páginas 103 a 118.

fora os *cepalinos* enquanto escola de pensamento econômico da região⁴. Aos que estão familiarizados com as leituras de Economia Política Internacional e com o pensamento político da América Latina, não há muita novidade. A argumentação se concentra em traçar um panorama histórico do pensamento desenvolvimentista (ou estruturalista) para que possa ter como pano de fundo as mudanças proporcionadas pelo esgotamento daquele modelo e a consequente adoção dos preceitos neoliberais.

Merece especial atenção a discussão realizada no capítulo três, ao elencar argumentos a favor e contra as políticas que compõem o Consenso de Washington⁵. A revisão de literatura empreendida por Kingstone cobre os argumentos teóricos para economia e políticas públicas, além de discutir as formas utilizadas para medir o alcance (mantendo ainda as perspectivas de julgamento crítico e favorável) dos resultados alcançados pelo modelo. Com efeito, chega-se a conclusão de que é preciso uma análise acurada dos micro-dados das economias dos países em questão para que se possa compreender as várias nuances dos efeitos apresentados (2012, p. 118). Também, serve de guia àqueles que atacam as políticas empreendidas pelo Chicago Boys e cia. com argumentos rasos, isto é, eleva o nível do debate ao apresentar dados que demonstram que, se o neoliberalismo não foi o salvador da região, também não foi seu carrasco (p. 118-119).

Em seguida, no capítulo quatro, a atenção se volta aos aspectos políticos do *tandem* direita-esquerda, quando da ascensão dos governos de esquerda a partir do final do século XX -vistos como alternativas ao modelo neoliberal empreendido ao longo da década de 1990 (ao custo privatizações de companhias estatais e, ao mesmo tempo, com ganhos de eficiência e qualidade em serviços públicos vitais como saneamento, telefonia, eletricidade e distribuição e tratamento de água (p. 119)). O balanço entre duas esquerdas, uma “pragmática/moderada” e outra “contestatória”, representadas por estudos de caso de Brasil e Venezuela, é o de resultados macroeconômicos e sociais mais estáveis penderes para a primeira, cujos esforços conseguiram aprofundar melhorias institucionais ao longo do tempo.

A discussão empreendida no último capítulo deixa claro o diagnóstico de que os países latino-americanos continuam a lutar com muitos dos mesmos problemas que eles têm lutado por décadas: taxas de crescimento irregulares combinadas com altos níveis de pobreza que resultam em elevados índices de desigualdade. Para o autor, no cerne do problema encontram-se instituições estatais ineficazes que proporcionam benefícios limitados para, muitas vezes, uma minoria muito restrita da população e instituições políticas frequentemente não conseguem responder às necessidades das sociedades. Importante destacar, como já mencionado a ausência de arrogância em sua análise, ao comentar a sucessiva importação de soluções (instituições) para os problemas da região, Kingstone pontua que “[o]n the face of it, it would seem as if the answer is simply to import the desired rules and institutions. In fact, this has been the practice for a long time in Latin America and it has not been effective. It is not enough simply to import rules, laws, or institutions from abroad” (p. 198).

Ao final do dia Peter Kingstone nos mostra que os argumentos que tendem de oscilar pendularmente entre uma aguda idolatria ao mercado

a uma ferrenha defesa estado-centrada, acabam, inevitavelmente por atacar aqueles os precederam⁶ e não produzem ganhos analíticos ou de proposições políticas⁷ -funcionando, quando muito, como limitados recursos de retórica. Isso apesar de nos últimos quinze anos ter surgido uma 'via média' para o neoliberalismo⁸, ou como define Santiso (2006) "uma economia política do possível". Contudo, como avalia o autor "even a new, balanced model is not sufficient. In the final analysis, full development -growth with equity, quality of life, and democratic governance-depends on the quality of institutions" (p. 38).

Mesmo com todos os avanços ao longos dos últimos quase trinta anos cobertos pelo autor, há ainda na América Latina um entendimento muito pobre acerca do que podem ser boas instituições -tanto para a academia quanto para os tomadores de decisões-, e de como estas podem se conectar com a realidade das populações da região. Neste sentido, a contribuição de Kingstone é fundamental e segue o caminho de sólidos pesquisadores estrangeiros que contribuíram (e contribuem) profundamente ao debate acerca da região, como Leslie Bethell, Timothy Power, Alfred Stepan e Andrew Hurrell, para citar apenas alguns.

REFERÊNCIAS

- AB'SÁBER, T. **Lulismo, carisma pop e cultura anticrítica**. São Paulo: Hedra, 2011.
- DULCI, L. **Um salto para o futuro: como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- KINGSTONE, P. R. **The political economy of Latin America: reflections on neoliberalism and development**. Routledge: London, 2011.
- SANTISO, J. **Latin America's political economy of the possible: beyond good revolutionaries and free marketeers**. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

6. Para nos limitarmos apenas a um exemplo na região, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao estabelecer o bordão "nunca antes na história deste país" reafirmava seu rol de políticas neoestruturalistas ante uma negação profunda das políticas neoliberais empreendidas por Fernando Henrique Cardoso, seu antecessor.

7. Dulci (2013) e Ab'Sáber (2011) para um melhor entendimento acerca das estruturas de afirmação-negação do governo Lula.

8. O autor nomeia como 'pragmático' ou 'moderado' (p. 37).

Resenha

Deadlocks in multilateral negotiations causes and solutions.

Amrita Peter NARLIKAR (ed.)

Cambridge University Press: New York, 2010. 320 p.

Daniel Martins Silva¹

1. Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia; membro do Grupo de Estudos sobre Estados Unidos da América (GEA-UFGO).

Armita Narlikar tem sido reconhecida como uma pesquisadora significativa para os estudos das Relações Internacionais. Autora de obras que dialogam com o multilateralismo e a emergência de novos atores nos regimes internacionais – sobretudo na Organização Mundial do Comércio, Narlikar organiza nesta coletânea uma série de artigos de variados autores que analisarão como e porque se dão impasses nas negociações multilaterais.

Além de contribuir levantando fatores e soluções, a proposta surge em um período de insucesso do regime comercial sob o amparo da Rodada de Desenvolvimento de Doha. Esta rodada comercial há mais de dez anos não tem avançado de forma expressiva, e frustrou as expectativas dos principais países em desenvolvimento.

Para a autora, duas condições são importantes para definir-se um impasse: uma situação continuada de divergências entre as partes negociantes e um momento de referência no processo de negociação em que apesar de se criar expectativas sobre um compromisso, não há concessões suficientes para assegurar um acordo em um determinado ponto.

Na introdução, além de pormenorizar a anatomia do objeto em questão, busca-se traçar melhor as características próprias desses fenômenos negociais por meio de seis hipóteses, identificando em determinados processos multilaterais onde e como elas podem servir de base para explicar a existência de um impasse. Além disso, este quadro conceitual é complementado com seis soluções que correspondem aos problemas colocados respectivamente nas hipóteses.

A divisão do livro se dá em duas partes, sendo a primeira com quatro capítulos de compreensões mais amplas da temática de maneira multidisciplinar. A segunda parte, une a análise de seis estudos de casos que vão ilustrar a forma como os impasses estão presentes em diversas áreas da política internacional – de segurança à mudança climática.

Certos artigos merecem um esboço pormenorizado. É o caso da análise de Andrew Gamble que abre a primeira seção revelando uma perspectiva diferente dos impasses. Numa visão tradicional-liberal, negociações que apresentam estes embaraços são vistas como desnecessárias e prejudiciais. Inserindo principalmente elementos como ordem, identi-

dade e poder, uma visão política é importante para compreender melhor o contexto e a solução para os impasses. A diferença traçada pelo autor entre negociações de primeira ordem e negociações de segunda ordem, esclarece alguns processos que são negligenciados por alguns modelos econômicos na análise negocial.

Ao olhar um processo de negociação, é preciso verificar como se deu a construção da estrutura do sistema de Estados e da economia política – primeira ordem - para que seja levada em consideração a especificidade daquele contexto. Somente após isso é que se pode entender os problemas particulares ou pontuais daquela negociação.

O segundo capítulo, de Martin Daunton, se posiciona numa perspectiva histórica para entender quais foram os motivos que causaram impasses para a primeira tentativa de criação de uma organização multilateral para o comércio, a OIC, e porque não houve semelhante evento quando na criação de uma instituição monetária internacional. Três fatores explicam: a) a matéria de finanças internacionais não estavam submetidas a pressão política; b) a existência de um consenso entre os técnicos que negociavam o acordo para uma instituição monetária internacional; c) o jogo de dois níveis assimétricos da Grã-Bretanha não causou problemas, devido a posição inglesa naquele momento.

Markus W. Gehring finaliza a primeira seção discutindo acerca da relação entre órgãos de litígio em instituições multilaterais a partir de casos no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), na Corte Internacional de Justiça (CIJ) e na Corte de Justiça Europeia (CJE), que respectivamente correspondem à Organização Mundial do Comércio (OMC), Nações Unidas (NU) e União Europeia. Estes tribunais constituem-se importantes porque podem melhorar a posição de barganha dos países, resolver impasses e alterar as negociações e até mesmo mudar as regras do regime. Nos três casos, a hipóteses 5 – os impasses ocorrem devido à preocupações de justiça e equidade – e 4 – certas estruturas institucionais facilitam ou dificultam o acordo – são tendências observadas. O autor também levanta as características relacionadas à incerteza ou desconfiança das partes e alteração da balança de poder relativo.

A segunda parte do livro inicia investigando os problemas da Roda da Doha – lançada em 2001 – a partir dos interesses de dois importantes pólos de poder nas negociações: Estados Unidos e União Europeia. Utilizando algumas das hipóteses da Introdução – certos tipos de balanças de poder, a crença por parte dos membros de que a alternativa é superior ao que eles têm a oferecer e configuração domésticas diferenciadas – se entende melhor a forma como os vários impasses existentes dominaram a agenda de Doha.

Argumenta-se que o constrangimento dos países em desenvolvimento na liderança da rodada inibem que os interesses domésticos dos países desenvolvidos avancem. Os interesses poderosos ligados à agricultura de EUA e UE travam os acordos porque se opõem à liberalização nesta matéria. Com isso, por meio de um engajamento agressivo em negociação distributiva e tentativa de mudar o foco da negociação para assuntos que se encaixem na área de seus *win-sets*, os PDs revelam a inability de ditar os termos do acordo.

Nesta segunda seção cabe mencionar o sexto capítulo, que trata novamente da Rodada Doha, mas dando ênfase em outros argumentos. Para Narlikar e Van Houten, a incerteza que os países do Norte tem tido para determinar o tipo de Sul que eles estão a lidar é uma problemática dos impasses. Essa incerteza, juntamente com a falta de informação marcam o contexto institucional do qual as partes negociam.

Principalmente por meio de coalizões de países em desenvolvimento, os países desenvolvidos não tem uma noção clara da certeza e credibilidade do que é afirmado pela outra parte. Os autores apontam como solução, uma maior flexibilidade da abordagem negociativa, em contraste com a rigidez do *single undertaking*. Ponto máximo do argumento assinala que é preciso que os negociantes possam conhecer as verdadeiras intenções um dos outros e enviar sinais credíveis, para que se evitem impasses como os entre o G20 Comercial e os países desenvolvidos entre 2003 e 2006..

Outra questão colocada no livro e que é o foco do capítulo dez indaga a respeito do arrastamento de certas negociações que acabam por falhar. Ao buscarem compreender que condições das relações internacionais causam impasses, o autor testa uma das seis possíveis causas – falta de liderança na configuração doméstica - utilizando de análises quantitativas. Conclui que esta variável quando encontrada em qualquer Estado aumenta a probabilidade de causar um impasse em processos de negociação com outros Estados.

A estratégia de investigação verificada neste livro – unindo estudos de casos com avaliação de hipóteses – aponta para resultados importantes na compreensão dos impasses multilaterais. A ideia de que múltiplas hipóteses podem e devem ser levadas em conta, e também a existência de uma rede de interações e sinergias entre os fatores são alguns deles.

Por fim, a conclusão faz uma avaliação dos trabalhos de análise que contribuíram para a obra, procurando inicialmente entender um padrão a partir das hipóteses introdutórias. Concluíram que há uma tendência de aparecimento das hipóteses 3 e 6 (balança de poder e especificidades da configuração de interesses domésticos). Os autores fazem um exame pormenor de cada hipótese e conseguem fazer conexões metodológicas. Tal esforço torna o trabalho uma leitura indispensável para qualquer pesquisador que busque uma análise completa e teoricamente rica a respeito dos impasses nas negociações multilaterais .

Referência

NARLIKAR, Amrita (Ed.). **Deadlocks in Multilateral Negotiations Causes and Solutions**. New York: Cambridge University Press 2010, p. 320.

