

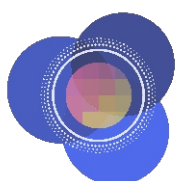


CADERNOS *de* **REGIONALISMO ODR**

Volume 3 | Número 1 | 2019



CADERNOS *de* **REGIONALISMO ODR**



GRUPO DE PESQUISA VINCULADO À REPRI
OBSERVATÓRIO
de
REGIONALISMO

REDE DE PESQUISA EM POLÍTICA EXTERNA E REGIONALISMO

Comissão Científica

Karina L. P. Mariano
Regiane N. Bressan
Clarissa C. N. Ribeiro
Cairo G. B. Junqueira
Bárbara C. Neves
Beatriz W. de M. Naddi

OBSERVATÓRIO DE REGIONALISMO

Coordenação

Karina L. P. Mariano

CADERNOS DE REGIONALISMO ODR: DOSSIÊ - 2019

Corpo Editorial

Beatriz W. de M. Naddi
Bárbara C. Neves
Cairo G. B. Junqueira

Revisão

Beatriz W. de M. Naddi
Bárbara C. Neves
Cairo G. B. Junqueira

Diagramação e Projeto Gráfico

Beatriz W. de M. Naddi

Pesquisadores

Ana Elisa T. Gazzola
Ana María S. Romero
André L. Araujo
André S. S. Campos
Bárbara C. Neves
Beatriz W. M. de Naddi
Cairo G. B. Junqueira
Clarissa C. N. Ribeiro
Flávia L. Araújo
Gabriela D. F. da Costa
Guilherme A. G. Ferreira
João Victor Motta
Letícia F. Ferreira.
Lucas Eduardo S. de Souza
Maria Luisa T. A. Leite
Milagro C. Mengana
Vitória T. Salgado

Observatório de Regionalismo - Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas

Praça da Sé, 108 - 3º Andar - Sé - São Paulo - SP - CEP: 01001-900

Telefone: (11) 3116-1770 / (11) 3116-1780

Site: <http://observatorio.repri.org/>

E-mail: observatorioderegionalismo@gmail.com

CADERNOS DE REGIONALISMO ODR
DOSSIÊ - 2019

SUMÁRIO

Introdução	7
1. Atores e interesses nos processos regionais sul-americanos: reflexões teórico-metodológicas - Bárbara Carvalho Neves	11
2. De Brumadinho aos marcos regulatórios ambientais do Mercosul: a ausência de prevenção - Maria Luísa Telarolli	16
3. O ‘coma’ do diálogo social no Mercosul - João Victor Motta	22
4. Afinal, o que é e como entender o PROSUL? - Cairo Junqueira	28
5. Venezuela: relações comerciais e políticas - André Leite Araújo	32
6. As relações Estados Unidos-México e a complexa integração entre países assimétricos - Beatriz Naddi	41
7. Invocação do TIAR: resolução ou agravamento da crise na Venezuela? - Vitória Totti Salgado	46
8. A crise do Multilateralismo e as lições para os processos de integração regional - Guilherme Ferreira	53
9. As relações exteriores dos 100 dias do governo Bolsonaro - Lucas Eduardo Silveira de Souza	57
10. Incertidumbre en el futuro del Brexit: la elección de Boris Johnson como el sucesor de la primera ministra británica Theresa May - Ana María Suárez Romero	65
11. A Reeleição de Narendra Modi e os desafios regionais da Índia - André Siqueira	70
12. Regionalismo em crise? Promessas do continente africano - Clarissa Correa Neto Ribeiro	79
13. CELAC: de la convergencia a la parálisis - Milagro Mengana	82
14. Por que as negociações entre o Mercosul e a União Europeia não chegam a um fim satisfatório? - Ana Elisa Thomazella Gazzola	84

15. O grupo de Visegrado e a União Europeia - Flávia Loss	88
16. América do Sul em crise: onde estão as instituições regionais? - Gabriela D. Ferreira da Costa	94
17. O Grupo de Visegrado e a Alemanha: controvérsias e consequências práticas para a integração europeia - Letícia Figueiredo Ferreira	100

INTRODUÇÃO

*André Leite Araújo
Bárbara Carvalho Neves*

Na terceira edição do Cadernos de Regionalismo, o Observatório de Regionalismo (ODR) faz um balanço dos fenômenos regionais ao longo de 2019. Como um todo, este ano parece ter tensionado o regionalismo e as instituições regionais do mundo todo. Marcado pelo desmantelamento da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a ampliação da fragmentação da América Latina com a criação do Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), pelo tensionamento da União Europeia frente à demanda de se concretizar a saída do Reino Unido após a votação do Brexit, assim como pelos inúmeros protestos nacionais e levantes sociais, os diferentes processos regionais do mundo se encontram em uma encruzilhada.

A instabilidade das relações de cooperação e integração em suas diferentes configurações parecem estar sofrendo uma crise de expectativas, em um espaço de mudança política dos atores e preponderância de interesses que já não mais convergem nos espaços multilaterais antes existentes. Apesar de ser uma agenda de pesquisa a ser aprofundada, os estudos feitos até agora percebem a crise do regionalismo como um reflexo das conjunturas nacionais. Nestas, a insatisfação com a situação político-econômica e o aumento dos sentimentos nacionalistas vêm pressionando por mudanças, mas de modo ainda incerto. Novamente, há crise de expectativas em relação aos resultados do sistema vigente, tanto no âmbito doméstico, quanto no internacional.

Neste sentido, um dos aspectos mais afetados durante as instabilidades que movimentaram o ano de 2019 foi a democracia. Variável de suma importância para o desenvolvimento nacional e para o cumprimento dos direitos da população, ela também encontra eco no plano internacional. Seja para a garantia da inclusão e de um espaço de

diálogo com aqueles que são afetados pelo processo regional, assim como do próprio cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados diante de seu entorno regional, o tensionamento da democracia se coloca como um problema crítico ao futuro do próprio regionalismo.

Em um cenário cujo descrédito no multilateralismo se amplia, o ODR busca unir diferentes visões sobre as inúmeras temáticas que circundam o debate do regionalismo, principalmente no intento de compreender os possíveis impactos de curto prazo que os adventos do ano de 2019 podem representar diante das instituições regionais existentes. Ao compilar as principais discussões que perpassaram os estudos dos pesquisadores do ODR, iniciamos esse dossiê com o texto de Neves, que conduz uma reflexão teórico metodológica sobre a importância dos atores que lideram os processos regionais, assim como a influência dos interesses presentes para o desenvolvimento de instituições e para o avanço do próprio espaço estimulado.

Em seguida, Telarolli apresenta uma avaliação da questão ambiental diante da ausência de medidas de prevenção institucionais do Mercado Comum do Sul (Mercosul) após os seguidos desastres ambientais no Brasil, desde 2015 com o rompimento da barragem de rejeitos em Mariana (Minas Gerais), e em 2019 a repetição da tragédia em Brumadinho, no mesmo estado brasileiro.

Em seguida teremos vários debates sobre a crise e a estagnação dos mecanismos regionais sul-americanos. Além da problemática da democracia, o Mercosul, analisado por Motta, apresenta um lapso na inclusão da sociedade nos seus debates e decisões institucionais, o que deslegitima ainda mais o alcance desse projeto aos seus países membros. Junqueira busca entender o novo momento regional com a criação do Prosul e a retomada do regionalismo aberto. Por sua vez, Araujo procura a relação entre comércio exterior e mecanismos regionais no período recente da Venezuela. A ausência de uma mediação e ação efetiva dos mecanismos regionais existentes para solucionar as tensões intensas, caracteriza um espaço de abertura às influências extra-regionais até então desestimulada, tornando o processo regional e os países latino-americanos mais vulneráveis às pressões internacionais.

Além da América do Sul, trazemos para o debate as perspectivas de outras regiões em seus êxitos e dificuldades no regionalismo. Naddi especifica a assimetria entre membros de um mesmo arranjo regional, tomando Estados Unidos e México como estudo de caso.

Salgado retoma a conjuntura venezuelana e as possíveis consequências de uma invocação do TIAR. Em sequência, Ferreira busca sistematizar os aprendizados para os processos de integração regional da atual crise do regionalismo.

Concentrando-se nas condicionantes domésticas, três artigos analisam o impacto do nacional no regional. Souza se volta para a política externa do novo governo brasileiro, na marca simbólica de 100 dias da administração. Romero igualmente se debruça sobre um novo mandatário, Boris Johnson, e os possíveis cenários da negociação pela saída da União Europeia. Já Siqueira vê a continuidade do governo de Narendra Modi e a situação regional na qual a Índia se insere.

Em contrapartida às conjunturas críticas apresentadas até aqui, Ribeiro traz um debate mais positivo através das promessas no marco da União Africana. Mengana retoma o tópico inicial desta introdução ao pesquisar o estado atual da CELAC. Os cenários nacionais implicaram em uma notável alteração no funcionamento desta organização. No nível inter-regional, Gazzola foca na inconclusão das negociações entre Mercosul e União Europeia, que se prolongam há cerca de 20 anos. Igualmente, Loss e Ferreira observam a interação entre o Grupo de Visegrado, a União Europeia, ambos os blocos no mesmo continente, mas com funcionamentos distintos, assim como sobre o relacionamento entre a Alemanha e o Grupo. Já Costa enfatiza a recente falta de atividade dos organismos regionais sul-americanos, mesmo diante de uma série de episódios nos quais os blocos poderiam atuar.

Frente ao exposto, com um viés qualitativo, são vários os fatores, condições e variáveis que corroboram à compreensão de cada caso aqui exposto, seja para entender sua crise e estagnação, assim como para compreender as decisões tomadas e os possíveis ganhos do processo cooperativista. O ponto comum é o destaque dado ao papel que as instituições regionais podem jogar diante de um cenário de deslegitimação desses espaços.

André Leite Araújo

É Doutorando em Ciências Políticas e Sociais pela Universidade de Bolonha, Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) e bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP. É pesquisador do Observatório de Regionalismo, da Rede de Pesquisa em Política Externa e

Regionalismo e do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais. Seus estudos enfatizam a Política Externa Brasileira e o regionalismo da América Latina nos séculos XX e XXI, com ênfase nas pesquisas sobre Legislativos nacionais e Mercosul.

Bárbara Carvalho Neves

Doutoranda e Mestre pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais - San Tiago Dantas. Graduada em Relações Internacionais na Universidade Estadual Paulista - Júlio de Mesquita Filho, Campus de Franca. Realizou intercambio acadêmico com bolsa Santander Universidades no Instituto Politécnico Nacional, México (2015). Colaboradora do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI), do Grupo Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e do Grupo de Reflexión sobre Desarrollo y Integración en América Latina y Europa (GRIDALE). Áreas de Interesse: Política Externa Brasileira, Regionalismo Sul-Americano, Instituições Regionais, Integração em Infraestrutura, IIRSA e COSIPLAN.

ATORES E INTERESSES NOS PROCESSOS REGIONAIS SUL-AMERICANOS: REFLEXÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Bárbara Carvalho Neves

Em meados dos anos 2000 muito se discutiu sobre o desenvolvimento da integração regional na América do Sul e a necessidade de um paymaster para que o projeto integracionista pudesse se concretizar no continente. Desenvolvido por Walter Mattli (1999), o conceito de paymaster se refere ao Estado membro dominante de um agrupamento regional que ameniza as tensões distributivas e facilita o caminho rumo à integração, servindo não somente como um polo para coordenação de regulações e políticas regionais, mas também arcando com custos institucionais, financeiros, políticos e outros no projeto regional conformado.

Diante do conceito é notável que na América do Sul nunca houve a presença de um paymaster. Dessa maneira, como configurar a atuação brasileira no regionalismo sul-americano? Alguns autores como Mariano (2013) e Desiderá Neto (et al, 2014) apontam que ao longo de meados anos 2000 o governo brasileiro assumiu um caráter de paymaster parcial dos mecanismos e espaços regionais desenvolvidos. Por outro lado, autores como Vigevani e Ramanzini Jr. (2014) discutem que o governo brasileiro nunca se apresentou formalmente como o Estado que arcaria com custos institucionais e distributivos dos esforços regionais sul-americanos, portanto, nunca tendo a intenção de sê-lo.

Ainda assim, ao final do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso no Brasil, o foco regional dado às ações e políticas externas do país teve um destaque sem precedentes, tendo o governo brasileiro se colocado à frente e dado grande apoio e importância aos mecanismos regionais a serem conformados a partir da convocação da I Reunião de Presidentes da América do Sul no ano de 2000. Nesse sentido, a lógica da

ação do Estado brasileiro dialoga diretamente com a cronologia da criação e evolução dos mecanismos regionais os quais o país integrou, como a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

O questionamento aqui se dá, como já discutido anteriormente em artigo do Observatório de regionalismo¹, no papel que a autonomia tem para o desenvolvimento da cooperação e integração regional no caso sul-americano. É no cenário atual de 2019 com a crise econômica e política regional, no qual o novo governo brasileiro se afasta, ou pelo menos discursa se afastar de seus vizinhos, que é demonstrada a vulnerabilidade dos mecanismos regionais diante de mudanças, uma vez que não há um projeto de integração assumido pelos países dentro das suas diretrizes nacionais e a lógica nacional se sobrepõe às ações dos Estados no âmbito regional.

A questão central não é problematizar a priorização que os países dão às questões nacionais, visto que essa é a lógica presente na formulação das políticas exteriores dos países. Entretanto, é necessário dar luz e compreender os interesses dos atores nacionais que influenciam a formulação da política externa ao buscar participar das dinâmicas internacionais e regionais, para assim poder entender os porquês do cenário atual, como também vislumbrar possíveis caminhos futuros a partir das lacunas deixadas pela crescente ausência e afastamento do Brasil nas iniciativas presentes.

Em um estudo teórico sobre a integração, Leuffen, Rittberger e Schimmelfenning (2012) apresentam um novo foco de análise a partir das políticas domésticas, incorporando os temas políticos de modo individual como novas unidades de análise. Na visão dos autores a demanda por integração surge das necessidades e preferências dos atores, baseado em diferentes fatores, como: seus interesses; suas ideias; o direcionamento do governo e de seus partidos políticos; assim como do interesse de grupos econômicos; e influências exógenas ao país. Nesse sentido, a integração não é vista somente como um processo cíclico a ser analisado como demanda inicial > processo > resultados alcançados, mas sim como um emaranhado de diversos atores que atuam em diferentes frentes de acordo com o tema trabalhado e que têm acesso ao poder, ou meio para influenciar a formulação da política. Esses atores veem a integração “as a solution to their policy problems, as a way to increase their welfare, others as a desirable way of ordering regional international relations” (LEUFFEN; RITTBERGER; SCHIMMELFENNING, 2012, p. 34), ou, em outros casos, temem à

integração, entendendo-a como uma fonte política de problemas, “fearing losing their power, wealth, or identity from policy integration; others regard integration as an undemocratic or otherwise problematic political order” (idem).

Sendo assim, entender a crise regional sul-americana implica compreender as preferências que estiveram presentes no processo de criação e desenvolvimento dos mecanismos regionais dos anos 2000. Apesar de curta, esta reflexão busca instigar questionamentos frente aos processos regionais na América do Sul, considerando que os avanços ou o refreamento dos esforços em integração e cooperação regional das instituições criadas nos últimos anos são resultantes dos interesses dos atores envolvidos e de suas ações. Ademais, o destaque aqui é compreender e assumir que para cada tema de cooperação e integração, seja na arena política, social ou econômica, a dinâmica de ação dos atores em conjunto com seus interesses são diferenciados, e, para entendê-los de modo mais aprofundado não podem ser generalizados. Por exemplo, os atores envolvidos no desenvolvimento dos projetos regionais na área da saúde não são os mesmos dos esforços em infraestrutura, e devem ser analisados e compreendidos cada qual com suas peculiaridades.

Ademais, desde 2013 com a crescente crise política no Brasil e consequente diminuição de sua atuação dentro dos mecanismos sul-americanos, é possível afirmar que se abriu espaço para a maior influência e atuação de outros países, atores e instituições internacionais nas dinâmicas sul-americanas, em especial, da China. Porém, a lacuna deixada pelo governo brasileiro será assumida pela China? Ou por outros atores internacionais? Essa questão ainda não está respondida, e é por essa e outras razões que, compreender o processo de integração regional a partir dos atores e interesses envolvidos se torna importante para compreender o momento atual e os possíveis desdobramentos futuros para o regionalismo sul-americano.

Notas

- 1 Artigo disponível em: <http://observatorio.repri.org/artigos/integracao-o-papel-da-autonomia-nas-iniciativas-regionais-sul-americanas/>.

Bárbara Carvalho Neves

Doutoranda e Mestre pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais - San Tiago Dantas. Graduada em Relações Internacionais na Universidade Estadual Paulista - Júlio de Mesquita Filho, Campus de Franca. Realizou intercambio acadêmico com bolsa Santander Universidades no Instituto Politécnico Nacional, México (2015). Colaboradora do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI), do Grupo Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e do Grupo de Reflexión sobre Desarrollo y Integración en América Latina y Europa (GRIDALE). Áreas de Interesse: Política Externa Brasileira, Regionalismo Sul-Americano, Instituições Regionais, Integração em Infraestrutura, IIRSA e COSIPLAN.

REFERÊNCIAS

DESIDERÁ NETO, W. A. et. al. Relações do Brasil com a América do Sul Após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia. IN: DESIDERÁ NETO (org.). O Brasil e as novas dimensões da integração Regional. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, 508 p.

LEUFFEN, D.; RITTMERGER, B.; SCHIMMELFENNING, F.. Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union. Palgrave, Macmillan, 2012.

MARIANO, M. P. O Papel do Brasil na Integração da Infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. IN: DESIDERÁ NETO (org.). O Brasil e as novas dimensões da integração Regional. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, 508 p.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JR, H. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p.517-552, 2014.

DE BRUMADINHO AOS MARCOS REGULATÓRIOS PARA MEIO AMBIENTE NO MERCOSUL: A AUSÊNCIA DE PREVENÇÃO

Maria Luísa Telaaroli

O rompimento da barragem da Vale situada na cidade de Brumadinho, ocorrido no dia 25 de janeiro de 2019, foi um dos maiores desastres com resíduos/rejeitos de mineração acontecidos no Brasil e ocorreu poucos anos após o desastre de Mariana, em 2015¹, em que uma barragem da Samarco rompeu-se, também no estado de Minas Gerais e lançou no meio ambiente 39 milhões de metros cúbicos de rejeitos oriundos de atividades de mineração. No episódio de 2015, 19 pessoas morreram, comunidades e florestas foram devastadas, a pesca se tornou impraticável em grande parte do Rio Doce. A Vale foi judicialmente responsabilizada, uma vez que, junto com a BHP Billiton, é acionista da Samarco.

No caso de Brumadinho, os danos ambientais e socioeconômicos ainda não foram devidamente calculados, mas dados preliminares, divulgados dia 5 de fevereiro, mostram que 126 pessoas morreram e 226 estão desaparecidas. Ademais, a prefeitura de Pará de Minas (MG) decretou estado de emergência devido à contaminação do rio Paraopeba, sendo este a principal fonte de água do município. Esse rio tem a finalidade de atender à região metropolitana de Belo Horizonte, mas a captação de água de seu leito foi suspensa pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) e outras represas da região têm sido utilizadas para atender a população.

Segundo dados obtidos por meio de imagens de satélite, o rompimento da barragem destruiu 269,84 hectares. Em análise realizada pelo Centro Nacional de Monitoramento e Informações Ambientais (CENIMA) do IBAMA, consta que os rejeitos de mineração devastaram 133,27 hectares de vegetação nativa de Mata Atlântica e 70,65 hectares de Áreas de Proteção Permanente (APP)². ao longo dos

cursos d'água afetados pelos rejeitos, os quais já percorreram mais de 98 quilômetros³.

A Justiça de Minas Gerais decidiu pela suspensão da operação da Vale nas barragens da mina de Brucutu, a maior da empresa no estado e exigiu a paralisação das atividades de oito barragens de rejeitos na região. A Vale fica também obrigada a se abster de “lançar rejeitos ou praticar qualquer atividade potencialmente capaz de aumentar os riscos das barragens”⁴. Entre multas e bloqueios, a Vale está impossibilitada de movimentar 11,8 bilhões de reais⁵.

As causas do rompimento da barragem da Vale que integra a Mina do Feijão, no município de Brumadinho, estão sendo investigadas. Segundo a Vale, desde 2015 a estrutura não recebia mais rejeitos e estava em processo de encerramento de atividades, além desta estar com as licenças ambientais em dia, segundo a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Minas Gerais (SEMAD). A barragem estava classificada como de baixo risco.

Casos como o de Brumadinho e Mariana trazem a indagação quanto aos possíveis riscos de contaminação de recursos transfronteiriços. São diversos os ecossistemas compartilhados pelo Brasil com seus vizinhos e, no que diz respeito a recursos hídricos, o Brasil detém 12% das reservas de água doce do planeta e 53% dos recursos hídricos da América do Sul. O país possui 83 rios fronteiriços e transfronteiriços, sendo que as bacias de rios transfronteiriços ocupam 60% do território brasileiro⁶. Em seu discurso, a diretora-geral da Unesco, Audrey Azoulay, em ocasião do 8º Fórum Mundial das Águas, afirmou que 90% da população mundial depende de recursos hídricos transfronteiriços⁷, o que demonstra a necessidade de ações conjuntas e de cooperação para esses recursos imprescindíveis.

O Brasil é parte de diversos acordos regionais para suas águas, como o Tratado da Bacia Do Prata (1969), Tratado de Cooperação Amazônica (1978), o Acordo Quadro de Meio Ambiente do Mercosul (2004), Acordo Tripartite de Cooperação Técnica e Operacional entre Itaipu e Corpus (1979), entre outros marcos internacionais e acordos bilaterais⁸ (BRASIL, 2018).

No que diz respeito especificamente às barragens, elas podem ser definidas, de acordo com o Comitê Brasileiro de Barragens (2013)⁹, como obstáculos artificiais com a capacidade de reter água, qualquer outro líquido, rejeitos, detritos, para fins de armazenamento ou controle, para fornecimento de água, de energia hidrelétrica, para

controle de cheias e para irrigação, entre outras finalidades. Alguns dos riscos do rompimento de uma barragem são contaminação, alagamento, destruição de comunidades locais, modificação de ecossistemas, entre os diversos danos socioambientais. Um dos casos de barragem em região transfronteiriça é o da hidrovia do Mercosul, com 1.860 quilômetros de vias navegáveis e trata-se de um eixo de fundamental importância para o intercâmbio comercial entre o Brasil e o Uruguai. Também houve o caso da aprovação da construção das usinas hidrelétricas do rio Madeira, em 2007, caso este que resultou na reclamação boliviana sobre a ausência de informações quanto à possibilidade de inundação de território boliviano na obra de barragem no afluente do rio Amazonas.

A Política Nacional de Segurança de Barragens, PNSB – Lei N° 12.334/10¹⁰, segundo consta no site da Agência Nacional das Águas (ANA) prevê ser “atribuição da ANA manter cadastro das barragens sob sua jurisdição – aquelas em reservatórios e rios de gestão federal (interestaduais e transfronteiriços) com a finalidade de usos múltiplos da água e que não tenham a geração hidrelétrica como finalidade principal”¹¹ (BRASIL, 2018).

Após as tragédias de Mariana e Brumadinho foi atestado que diversas barragens estão em situação de risco. Levando em consideração obras de infraestrutura desse porte em regiões transfronteiriças, é preciso pensar se existem mecanismos em instâncias regionais que levem em consideração casos como esses e que sejam facilitadores para a cooperação na prevenção, troca de informações e iniciativas conjuntas. O Mercosul possui o Acordo Quadro de Meio Ambiente do Mercosul¹², assinado em 2001. Nesse documento, a ênfase se dá na proteção do meio ambiente, sua conservação e desenvolvimento sustentável mediante a cooperação. O texto destaca a necessidade de embasamento nas questões ambientais atreladas aos interesses comerciais do bloco. Assim, o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais de 2004¹³, busca a cooperação em momentos de emergência ambiental, proteção, mitigação recuperação, bem como na assistência, troca de informações e definição de riscos comuns nesses casos.

A emergência ambiental é considerada um fenômeno de origem natural ou antrópica, ou seja, aquelas relacionadas às atividades humanas capazes de provocar ou

potencializar danos ao meio ambiente, bem como desequilibrar ecossistemas, requerendo assistência imediata. Os organismos que cada Estado julgue competente na situação deverão cooperar em caso de emergência ambiental. Em seu artigo 3, quanto ao alcance do protocolo, percebe-se o empenho não só na ação em caso de emergência, mas também na prevenção e definição dos riscos, assim como de capacitação tecnológica e dos responsáveis.

Entretanto, assim como em outros textos de documentos do Mercosul, pouco se especifica quanto a essas situações e exceto a definição de emergência e ponto focal, o Protocolo traz diretrizes gerais, que não são acompanhadas de propostas de ações efetivas na prevenção e, principalmente, na troca de informações, ponto primordial em iniciativas de cooperação; somente faz parte do Protocolo a cooperação intergovernamental entre organismos competentes dos Estados para prevenção e em casos de emergências ambientais. Ademais, o Acordo Quadro de Meio Ambiente do Mercosul dá especial ênfase às questões que abarcam comércio e meio ambiente.

As legislações ambientais dos países vizinhos do Brasil e membros do Mercosul são assimétricas (HOCKSTETLER, 2003). O Brasil é dotado de uma legislação avançada para a temática ambiental, mas sua aplicação, frequentemente, esbarra na ausência de instrumentos e meios, destaque-se a fiscalização, para os efetivos cumprimentos legais nessa matéria, como o caso de Brumadinho. As ações e mecanismos em instâncias regionais para o meio ambiente, como o Mercosul, ainda estão aquém do desejável, especialmente, em uma região como a sul americana, dotada de tamanha riqueza e diversidade ambiental.

Por fim, o Protocolo adicional ao Acordo Quadro de Meio Ambiente do Mercosul tem como fulcro ocasiões de emergência e pouco aborda a prevenção desses casos, já que considera emergências também antrópicas. Os blocos regionais deveriam ser instâncias facilitadoras da cooperação nas diversas temáticas, contudo, no âmbito regional e nacional o meio ambiente é tópico recorrente, mas não efetivo.

Notas

- ¹ <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/02/vale-diz-que-paralisacao-da-barragem-de-laranjeiras-afetaria-producao-em-30-mi-tano.shtml>>.
- ² <<https://www.mma.gov.br/component/k2/item/15392-rompimento-de-barragem-destruiu-269-hectares-em-brumadinho-mg.html>>.
- ³ <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-02/brumadinho-o-que-se-sabe-ate-agora-sobre-tragedia>>.
- ⁴ <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/02/vale-diz-que-paralisacao-da-barragem-de-laranjeiras-afetaria-producao-em-30-mi-tano.shtml>>.
- ⁵ <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-02/brumadinho-o-que-se-sabe-ate-agora-sobre-tragedia>>.
- ⁶ <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/176-recursos-hidricos>>.
- ⁷ <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/unesco-90-da-populacao-depender-de-recursos-hidricos-transfronteiricos>>.
- ⁸ <<http://www.mpf.mp.br/...agua/acordos.../principais-acordos-e-tratados-assinados-pelo-brasil-...>>.
- ⁹ <<http://cbdb.org.br/5-38/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20das%20Barragens>>.
- ¹⁰ <<https://www.ana.gov.br/noticias/agencia-realiza-encontro-para-discutir-seguranca-de-barragens-na-regiao-norte>>.
- ¹¹ <<https://www.ana.gov.br/panorama-das-aguas/barragens/cadastro-de-barragens>>.
- ¹² <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2003/decretolegislativo-333-24-julho-2003-494160-acordo-quadro-1-pl.html>>.
- ¹³ <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D7940.htm>.

Maria Luísa Telarolli

Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós- Graduação UNESP, Unicamp e PUC-SP "San Tiago Dantas" e doutoranda em Geografia Humana pela USP. Pesquisa recursos hídricos, governança internacional e o Aquífero Guarani, mais especificamente, o Acordo do Aquífero Guarani no MERCOSUL. Além de ser membro do Observatório de Regionalismo, também é membro do Grupo de Estudos Interdisciplinares de Cultura e Desenvolvimento (GEICD) da UNESP/ FCLar, da Waterlat - Gobacit e do Grupo de Geografia Política e Meio Ambiente do Departamento de Geografia Humana da USP.

REFERÊNCIAS

HOCKSTETLER, K. Fading Green: Environmental Politics in the Mercosur Free Trade Agreement. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 4, p.1-32,2003.

O 'COMA' DO DIÁLOGO SOCIAL NO MERCOSUL

João Victor Motta

O diálogo social é um importante mecanismo para a resolução de conflitos, promover a cooperação entre os atores interessados e fomentar a construção de políticas comuns. O conceito foi fortemente impulsionado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), para definir os processos de negociação, consulta e troca de informações em espaços bipartidos ou tripartidos (entre representantes dos governos, empregadores e trabalhadores). Na compreensão da Organização, o diálogo social, quando garantido, possibilita aportes para resolução de conflitos econômico, sociais e trabalhistas.

O fomento à construção de espaços de diálogo social tripartides garantiu para as organizações de trabalhadores (sindicatos e centrais sindicais) um protagonismo frente as discussões nacionais, regionais e globais em distintos processos e períodos. Nesse sentido, a coordenação e articulação da ação sindical é essencial para maior efetividade de participação da sociedade civil na construção de legislações e políticas públicas.

Diante deste cenário em 1986, é fundada a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) que possibilitou a troca de experiências e uma construção coletiva para os problemas apresentados pela conjuntura de intensificação de políticas neoliberais em âmbito regional (MARIANO, 2011). Em 1991, com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a CCSCS orientou sua participação para incidir nos debates do bloco, representando um importante foro de debate e articulação das centrais para potencializar suas ações frente as negociações do bloco regional.

A agenda econômica e comercial que o Mercosul apresentava nos debates

fundacionais, estimularam as centrais sindicais a reivindicarem participação efetiva nas negociações desde o princípio do bloco (MARIANO, 2011; BUDINI, 2015). Pois, participar das negociações do Mercosul possibilitava às centrais sindicais a fortalecerem suas posições nos diferentes contextos nacionais (BARBIERO & CHALOULT, 2003).

O primeiro espaço institucional de diálogo social no Mercosul foram os Subgrupos de Trabalho (SGTs). As centrais sindicais se mobilizaram e conseguiram, junto aos governos, a criação do no SGT-11, não previsto inicialmente no Tratado de Assunção. E após o Protocolo de Ouro Preto, referenciado como SGT-10 sobre “Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”. Esse subgrupo possibilitou a participação sindical como negociadores, e não apenas como nos demais subgrupos como ouvintes.

Posteriormente, as reformas institucionais do Mercosul criaram outros espaços para participação social, tais quais: o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES), que possibilitou a ampliação da participação social para outros atores econômicos e sociais não contemplados pelo tripartismo; as Cúpulas Sociais do Mercosul que pretendia ser um espaço de diálogo contínuo entre a sociedade civil e os governos; e a Unidade de Apoio a Participação Social (UPS), canal de diálogo com a sociedade civil e responsável por financiar e organizar a participação social no bloco.

Da mesma forma que os avanços institucionais mencionados, a atuação das centrais sindicais logrou outras contribuições para o Mercosul com a aprovação do Acordo de Previdência Social em 1998, da Declaração Socio-laboral (DSL) em 1998 (texto revisto em 2015) e a criação da Comissão Socio laboral do Mercosul (CSL) em 1999. A DSL possibilitou a construção de princípios sobre direitos individuais (não-discriminação, livre circulação de trabalhadores, eliminação do trabalho forçado e infantil e outras), direitos coletivos (liberdade sindical, direito de greve, negociação coletiva e outros mecanismos de diálogo social) e versou sobre outros temas (seguridade social, saúde e segurança, formação profissional e debates sobre o emprego e desemprego).

A inflexão do Mercosul com a eleição de Mauricio Macri, na Argentina, e o recente processo político no Brasil – desde a ruptura democrática que possibilitou à Michel Temer governar o país até a recente eleição de Jair Bolsonaro – ressignificaram os espaços de participação social do bloco e a forma de atuação da sociedade civil. Esse processo político transformou a DSL e o Acordo de Previdência Social em letras mortas com as recentes proposições de “reformas” pelos governos de Brasil e Argentina.

Em artigo deste observatório¹, Lira (2017) expõe as contradições entre a Reforma Trabalhista aprovada durante o governo Michel Temer no Brasil e a DSL. Dentre as alterações da legislação trabalhista brasileira, há ataques diretos a liberdade sindical e ao diálogo social, como a tentativa de desarticulação e enfraquecimento dos sindicatos com as alterações na fonte de financiamento sindical e a prevalência do negociado sobre o legislado, o que impacta no papel das negociações coletivas e na importância dos sindicatos para garantir melhores condições de trabalho.

Na Argentina, o governo Macri tenta emplacar uma série de reformas econômicas liberalizantes, dentre elas, uma reforma trabalhista que sofre com forte resistência do sindicalismo argentino, sendo uma das poucas reformas de sua agenda política que não foi parcial ou integralmente implementada. Essas alterações na legislação trabalhista gerariam modificações no conceito de trabalho, no contrato de trabalho, no recolhimento de impostos por parte dos empregadores, nas indenizações em caso de demissões e na Justiça do Trabalho.

Na temática da previdência, Brasil e Argentina estão em estágios inversos em comparação à pauta da legislação trabalhista. A Argentina logrou aprovar, em 2017, a reforma da previdência que alterou o cálculo de reajuste das aposentadorias e pensões que gera reajustes com maior periodicidade, mas com menores valores do que no sistema anterior. No Brasil, a Reforma da Previdência é a principal bandeira política do recém-eleito Jair Bolsonaro, que encontra forte resistência em sua base aliada para tramitar no Congresso. A nova legislação promove alterações drásticas na seguridade brasileira, como a privatização do sistema previdenciário para o mercado financeiro por meio do modelo de capitalização.

A condução das mudanças nas legislações de ambos países mostra o desprezo desses governos pelo diálogo social e a legitimação de suas políticas públicas junto a sociedade civil. Sob o ponto de vista mais amplo, na Argentina, o governo Macri não reconhece e discrimina a participação de algumas representações, bem como esvazia os espaços de diálogo social, utilizando-se com frequência de decretos presidenciais para se sobrepor a decisões de conselhos setoriais.

1 Estudo realizado pelo Centro de Investigaciones Económicas y Social (Fedesarrollo). Disponível em: <http://www.20minutos.com.mx/noticia/219520/0/comercio-de-alianza-del-pacifico-entro-en-fase-de-desaceleracion/>. Acesso em: 07/10/2017.

Em consonância, o governo Bolsonaro, por meio de decretos presidenciais, suprimiu a existência de centenas de conselhos, sem participação ou diálogo com os outros poderes da República ou a sociedade civil. Dentre os conselhos extintos estão: o Conselho Nacional da Pessoa com Deficiência, o Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e o Conselho Nacional de Segurança Pública. Este decreto intensifica o processo de esvaziamento dos conselhos setoriais iniciado pelo governo Temer, uma opção política que têm levado esses espaços a irrelevância. Decisão questionada provisoriamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na última semana, que considerou ilegal a extinção, por decreto, de conselhos criados por lei.

Nos espaços do Mercosul, o processo é semelhante aos panoramas nacionais. As Cúpulas Sociais, os SGTs e o FCES perderam relevância no processo de integração regional, e diante disso a participação de atores relevantes para a história do bloco, como as centrais sindicais, reduziu drasticamente. No caso argentino, a CTA-T acusa o governo de manipular as delegações e representações da sociedade civil argentina para que essas tenham concordância com as pautas do governo; em linha similar, a CUT Brasil crítica a falta de transparência das ações e negociações do Mercosul (BAPTISTA & BERTOLUCCI, 2019).

As alterações da institucionalidade do Mercosul não lograram alterar o processo decisório do bloco, que se mantiveram pouco flexíveis (MARIANO, 2015). Os espaços tripartides no Mercosul nunca alcançaram a relevância necessária para a democratização do processo de integração, e atualmente caminham para serem inutilizados. Além disso, as poucas conquistas desses espaços são desconsideradas pelos governos em suas recentes alterações de legislação.

Os ataques aos movimentos sociais e ao sindicalismo no Brasil, com inúmeras tentativas de estrangular financeiramente e politicamente essas organizações sintetiza o desprezo pela participação social do novo governo. Na Argentina, desde o início do governo Macri, perseguições a lideranças políticas e a movimentos sociais são recorrentemente denunciadas por organizações do país.

Os outros Estados-membros do Mercosul pouco podem alterar essa realidade. O Paraguai, devido ao alinhamento político aos dois sócios maiores, pouco interesse teria em reverter a lógica que opera o bloco. A Venezuela, diante da suspensão e a crise política interna não possui capacidade de influenciar os debates no cone sul. E o

Uruguai, único país com governo remanescente do ciclo progressista, pouco pode fazer longe da presidência pro-tempore para equilibrar as forças com os sócios maiores, além de ter suas energias orientadas para o processo eleitoral de Outubro deste ano.

Diante do cenário exposto, o diálogo social no Mercosul que nos últimos anos entrou em coma e não apresenta sinais de vitalidade ou quaisquer esperanças de reversão de quadro. A conjuntura nacional dos principais sócios do bloco sinaliza para um aprofundamento do cenário de irrelevância dessa esfera do Mercosul e de outras dimensões do processo de integração. Nesse sentido, o diálogo social permanecerá em coma esperando por mais um relançamento do bloco para lhe dar sobrevida ou possibilitar a construção de mecanismos institucionais relevantes que efetivem a participação social.

Notas

¹ <http://observatorio.repri.org/artigos/a-dimensao-regional-da-reforma-trabalhista/>

João Victor Motta

Mestre em Relações Internacionais pelo PPGRJ San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2016). Atualmente é Assessor Executivo no Instituto Observatório Social (IOS). Integra o grupo de pesquisa Observatório do Regionalismo (vinculados à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo - REPRI). Atua com os seguintes temas: regionalismo e integração regional, participação social, partidos políticos e sindicatos.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, J.V.M.; BERTOLUCCI, A. C. Guinada à direita e futuro do Mercosul: velhos atores e novos blocos de poder, 2019 (no prelo).

BARBIERO, Alan & CHALOULT. Poder e Déficit Democrático do Mercosul. Porto Alegre: Edipucrs, 2003.

BUDINI, Terra. Encontros com o Mercosul: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira na integração regional. 2015. 162 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

LIRA, A. A Dimensão Regional da Reforma Trabalhista do Governo Temer. Disponível em <<http://observatorio.repri.org/artigos/a-dimensao-regional-da-reforma-trabalhista/>>. Acesso em 02 de junho de 2019.

MARIANO, K.L.P. A participação das Centrais Sindicais no Mercosul (1991-2001). São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

MARIANO, K.L.P. Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

AFINAL, O QUE É E COMO ENTENDER O PROSUL?

Cairo Junqueira

Há pouco mais de dois meses, no dia 22 de março de 2019, ocorreu em Santiago, no Chile, uma reunião presidencial envolvendo os chefes de governo de oito países da América do Sul. Liderados pelo chileno Sebastián Piñera e pelo colombiano Ivan Duque, figuras como Maurício Macri, da Argentina, Jair Bolsonaro, do Brasil, Lenín Moreno, do Equador, George Talbot, da Guiana, Mario Benítez, do Paraguai e Martín Cornejo, do Peru, firmaram a “Declaração Presidencial para a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul”¹. Como principal novidade do encontro, destacamos a criação do Foro para o Progresso da América do Sul, conhecido por PROSUL.

De maneira inicial, não há muita dificuldade em responder à primeira pergunta colocada no título acima. O que é o PROSUL? Conforme apontado no próprio documento, é um espaço de diálogo e colaboração sul-americano. Em outras palavras, é a tentativa de geração de uma nova instituição regional que congrega os oito países citados com vistas a gerar maiores vínculos cooperativos entre os mesmos. Todavia, de modo mais abrangente e complexo, torna-se importante apontar algumas características que explicam esse atual contexto do regionalismo sul-americano. Assim, como podemos analisar a criação de mais uma instituição regional? Ademais, ela terá êxito e permanecerá durante os próximos anos como alternativa viável?

Para auxiliar nas respostas aos questionamentos, é preciso verificar que o regionalismo na América do Sul compõe-se por aspectos estruturais e conjunturais. Isso significa que é necessário examinar variáveis de longo prazo e históricas, mas

também pontuais e contemporâneas que explicam os movimentos em torno do PROSUL. Para o primeiro grupo de variáveis destacamos: I) ondas de regionalismo; II) aproximação política entre os presidentes; e III) multiplicidade de arranjos regionais. Já para o segundo, pontuamos: IV) desarticulação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL); V) discurso em prol de articulações políticas consideradas mais flexíveis; e VI) fortalecimento da integração voltada ao Pacífico.

Desde meados do século passado podemos observar, grosso modo, três etapas do nosso regionalismo: o ‘fechado’ característico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com viés desenvolvimentista durante os anos sessenta, setenta e oitenta, o ‘aberto’ representando os anos noventa com a perspectiva mais comercial e neoliberal no seio da integração e o ‘pós-liberal’ ou ‘pós-hegemônico’ da década de 2000 voltado a uma integração política e de forte base estatal. Nesse sentido, a criação do PROSUL pode representar mais uma nova fase do nosso regionalismo (I) e não faltarão conceitos acadêmicos para expressar esse período.

Essas etapas descritas no parágrafo anterior são acompanhadas pela criação de determinados blocos regionais vis-à-vis a aproximação e formação de vínculos entre os governos da região. Por exemplo, na década de 1980 o contato entre o argentino Raúl Alfonsín e o brasileiro José Sarney foi central para consolidar anos depois o próprio Mercado Comum do Sul (Mercosul), período em que Carlos Menem e Fernando Collor também trocaram abraços e cumprimentos. Por volta de 2003, Néstor Kirchner e Lula da Silva apresentaram comportamento similar importante para o estabelecimento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Hoje, Sebastián Piñera e Ivan Duque assumiram as rédeas do processo e mostraram-se entusiastas para a criação do PROSUL (II). O atual eixo Chile-Colômbia é interessante de ser observado nesse sentido como partes integrantes de uma “guinada à direita” na América do Sul.

Em terceiro lugar (III), o Foro vem para integrar o que a literatura especializada de integração regional denomina de spaghetti-bowl, ou seja, um verdadeiro emaranhado de organizações comerciais entre países, o que se estende para a multiplicidade de blocos existentes na América do Sul. Já citamos o Mercosul, a UNASUL, mas também podemos incluir a Comunidade Andina

(CAN), a Aliança do Pacífico (AP), a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA). Representa a máxima de que é “um excesso de organismos institucionais”, isso porque ainda poderiam ser mencionados os arranjos de cunho Pan-Americano como o extinto projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Passando para as variáveis conjunturais, o PROSUL representa uma alternativa direta à UNASUL (IV). A título de ilustração, o presidente brasileiro Jair Bolsonaro disse no Twitter que o Foro tem um caráter oposto ao “avanço totalitário no continente nos últimos anos com a UNASUL”². Sem entrar nos (des)méritos do discurso político, é interessante observar que a União se esvaziou nos últimos anos e nasceu como um bloco de cunho político e não econômico. De tal sorte, o PROSUL parece seguir o mesmo rumo, desvinculando-se da agenda comercial e priorizando temas como energia, saúde, defesa e infraestrutura. Basicamente o que vinha sendo proposto nos Conselhos da UNASUL.

A questão parece ser a seguinte: “mudam-se os governos, trocam-se os blocos regionais”. Essa perspectiva está ligada a um discurso recente em torno da flexibilização de algumas organizações internacionais. Na prática, o que isso significa? Novos governos chegam ao poder, dizem que os arranjos regionais criados anteriormente são complexos e engessados. Logo, só resta a alternativa de criar outro bloco, desta vez com “estrutura flexível, leve, que não seja custosa, com regras de funcionamento claras e com mecanismo ágil de tomada de decisões [...]”, conforme estabelecido na Declaração de Santiago (V).

Finalmente, essa postura sobre a flexibilização vai ao encontro de uma perspectiva mais ampla em torno da ligação do regionalismo sul-americano com o Oceano Pacífico (VI). Criada em 2011, a AP composta por Peru, Chile, Colômbia e México representou uma mudança a esse respeito, ligando países diretamente vinculados com aqueles mares, significando uma maior aproximação com mercados asiáticos, principalmente a China. Embora o PROSUL, conforme apontado anteriormente, não se centre em aspectos de livre-comércio, ele acompanha o processo de crítica constante em torno do Mercosul, havendo desavenças em torno da iniciativa voltada ao Atlântico.

Realizadas essas considerações e, embora com certas limitações analíticas, é cabível afirmar que o PROSUL não possui parâmetros de se consolidar como um bloco regional sul-americano. E talvez suas lideranças, baseadas no discurso de uma integração flexível, também não desejem que ele seja um arranjo de longo prazo. Seria, assim, um fórum de diálogo sem mais pretensões. Criar instituições novas demanda tempo, diálogo político e dinheiro. Seu maior erro é desconsiderar arranjos passados e pretender começar tudo da estaca zero. Os blocos são processos, têm altos e baixos, erros e acertos. O regionalismo da América do Sul é muito recente e se cada vez mais forem desconsiderados tanto os acertos quanto os erros do passado, dificilmente haverá progresso nesse sentido. Se, para algumas análises a UNASUL fracassou desde os primórdios, podemos afirmar, com base nas variáveis expostas, que o PROSUL acaba sendo uma iniciativa natimorta, sem perspectiva de perenidade.

Notas

¹ <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20203-declaracao-presidencial-sobre-a-renovacao-e-o-fortalecimento-da-integracao-da-america-do-sul>>.

² <<https://www.politize.com.br/prosul/>>.

Cairo Junqueira

Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (DRI/UFS). Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Mestre em Relações Internacionais, com ênfase em Política Internacional e Comparada, pela Universidade de Brasília - Instituto de Relações Internacionais (UnB/IREL). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca (UNESP/FCHS). Foi Pesquisador Visitante junto à Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) - PPCP/Mercosul/CAPES. Atualmente é membro do Observatório de Regionalismo (ODR) vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPPs), além de ser colaborador do Projeto de Extensão "Internacionalização Descentralizada em Foco" (IDeF). Por fim, é coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Política Internacional e Sul-Americana (GP-SUL) com as seguintes linhas de interesse: Instituições Internacionais, Integração Regional e Paradiplomacia.

VENEZUELA: RELAÇÕES COMERCIAIS E POLÍTICAS

André Leite Araujo

Diante dos múltiplos acontecimentos envolvendo a Venezuela no período contemporâneo, este artigo busca discutir a interação entre os fluxos de comércio exterior e os acontecimentos políticos, verificando se há correlação entre as duas esferas. Em outros termos, se a aproximação ou o distanciamento das relações políticas com Caracas possuem impacto direto nas relações econômicas.

Os gráficos a seguir, com valores em dólares, foram produzidos com dados obtidos no The Observatory of Economic Complexity (2019)[1]. O recorte temporal foi de 2013 a 2017, tendo como marco inicial a eleição do presidente venezuelano Nicolás Maduro, sucedendo Hugo Chávez, falecido no mesmo ano. Considerando que os dados referentes a 2018 ainda não foram disponibilizados, o último ponto na série apresentada é 2017. Este ano é particularmente relevante para a interação entre Caracas e as organizações regionais, porque presenciou três eventos: o pedido de sua retirada da Organização dos Estados Americanos (OEA); a segunda suspensão do Mercado Comum do Sul (Mercosul); e a fundação do Grupo de Lima. Especialmente após a eleição da Assembleia Nacional Constituinte, foram medidas que simbolizaram o deterioramento das relações com os países de seu entorno, tanto a nível bilateral quanto a nível multilateral, na medida em que as instituições de governança não alcançaram articular um diálogo entre as diversas partes políticas envolvidas. Ademais, reforçaram as estratégias de isolamento internacional do governo Maduro.

Isso posto, outro recorte colocado foi a seleção de 14 parceiros comerciais para serem analisados. Buscou-se considerar Estados que vem tendo proeminência política na questão venezuelana nos últimos anos. Assim, além de membros da região latino-

americana, também se observa a relação com países extrarregionais, tendo em conta também a influência de potências de fora da América Latina na Venezuela.

Inicialmente, convém fazer um panorama dos fluxos de exportações e importações da Venezuela com os Estados selecionados. No período analisado, há um notável deterioramento dos valores comerciais, o que representa uma diminuição do papel econômico venezuelano na sociedade internacional e um consequente agravamento de sua situação interna, tendo em vista que é um país sem industrialização expressiva e historicamente dependente da exportação de petróleo e da importação de uma miríade de produtos. Nesse sentido, apesar do aprofundamento do isolamento político nos últimos 3 anos, a perda de fôlego comercial vem ocorrendo durante todo o período de Maduro.

Assim sendo, os números negativos se acentuam principalmente nas importações, pois de 2013 a 2017, caíram em todos os 14 casos. O cenário com menos desvalorização foi com o México, pois diminuiu 47,6% em 4 anos. Em contrapartida, as compras da Bolívia caíram 99,6%. Observando os números absolutos, Estados Unidos é a maior origem das compras venezuelanas, seguidos pela China. Em relação aos blocos regionais, Aliança do Pacífico e Mercosul, é importante notar que há uma inversão da posição que ocupam para a Venezuela, pois os membros da Aliança do Pacífico ultrapassam os do Mercosul em valores de importações para a Venezuela.

Importações para a Venezuela entre 2013 e 2017 (valores em dólares)

IMPORTAÇÕES VENEZUELANAS						
	2013	2014	2015	2016	2017	Variação em % de 2013 a 2017
Argentina	2.190.000.000	1.990.000.000	1.370.000.000	707.000.000	245.000.000	-88,81
Bolívia	194.000.000	112.000.000	52.100.000	13.000.000	865.000	-99,55
Brasil	4.750.000.000	4.630.000.000	2.990.000.000	1.280.000.000	469.000.000	-90,13
Chile	535.000.000	463.000.000	335.000.000	146.000.000	67.700.000	-87,35
China	6.400.000.000	5.660.000.000	5.310.000.000	2.520.000.000	1.650.000.000	-74,22
Colômbia	2.280.000.000	1.990.000.000	1.060.000.000	614.000.000	318.000.000	-86,05
Estados Unidos	10.300.000.000	10.800.000.000	8.070.000.000	5.060.000.000	3.450.000.000	-66,50
México	2.060.000.000	1.550.000.000	1.220.000.000	599.000.000	1.080.000.000	-47,57
Paraguai	62.400.000	34.900.000	34.600.000	26.200.000	2.610.000	-95,82
Peru	762.000.000	496.000.000	171.000.000	81.000.000	48.500.000	-93,64
Portugal	407.000.000	275.000.000	149.000.000	84.300.000	9.990.000	-97,55
Rússia	667.000.000	393.000.000	224.000.000	251.000.000	67.600.000	-89,87
Turquia	106.000.000	48.400.000	18.600.000	17.900.000	37.400.000	-64,72
Uruguai	563.000.000	407.000.000	207.000.000	49.100.000	20.000.000	-96,45

Fonte: Elaboração própria, com base em OEC (2019)

Já em relação às exportações, apesar de haver quedas abruptas, como a diminuição de 98,6% nas vendas para a Bolívia, também há aumentos, como o de 499,1% nas comercializações para o Paraguai em 4 anos. Considerando os valores absolutos, os Estados Unidos permanecem como o principal destino das exportações venezuelanas, seguidos pela China. Além disso, assim como nas importações, em princípio, o Mercosul ocupava maior espaço na pauta de exportações da Venezuela do que a Aliança do Pacífico. Entretanto, na medida em que os mercados mercosulinos perdem espaço e diminuem suas compras da Venezuela, a Aliança do Pacífico passa a ser, em números absolutos, mais importante.

Exportações da Venezuela entre 2013 e 2017 (valores em dólares)

EXPORTAÇÕES VENEZUELANAS						
	2013	2014	2015	2016	2017	Varição em % de 2013 a 2017
Argentina	47.100.000	8.810.000	5.930.000	60.700.000	14.400.000	-69,43
Bolívia	405.000.000	5.600.000	3.080.000	2.320.000	5.760.000	-98,58
Brasil	1.080.000.000	1.090.000.000	621.000.000	379.000.000	363.000.000	-66,39
Chile	110.000.000	72.400.000	20.700.000	56.500.000	57.500.000	-47,73
China	11.400.000.000	10.200.000.000	6.070.000.000	4.900.000.000	6.420.000.000	-43,68
Colômbia	431.000.000	424.000.000	277.000.000	179.000.000	210.000.000	-51,28
Estados Unidos	29.400.000.000	28.200.000.000	14.600.000.000	10.300.000.000	11.600.000.000	-60,54
México	79.500.000	63.400.000	102.000.000	160.000.000	110.000.000	38,36
Paraguai	671.000	729.000	3.040.000	746.000	4.020.000	499,11
Peru	85.200.000	25.300.000	26.800.000	11.600.000	21.000.000	-75,35
Portugal	12.200.000	2.290.000	60.600.000	22.500.000	26.000.000	113,11
Rússia	4.020.000	3.030.000	1.830.000	1.700.000	7.190.000	78,86
Turquia	193.000.000	105.000.000	91.900.000	57.200.000	104.000.000	-46,11
Uruguai	442.000.000	398.000.000	112.000.000	3.600.000	10.300.000	-97,67

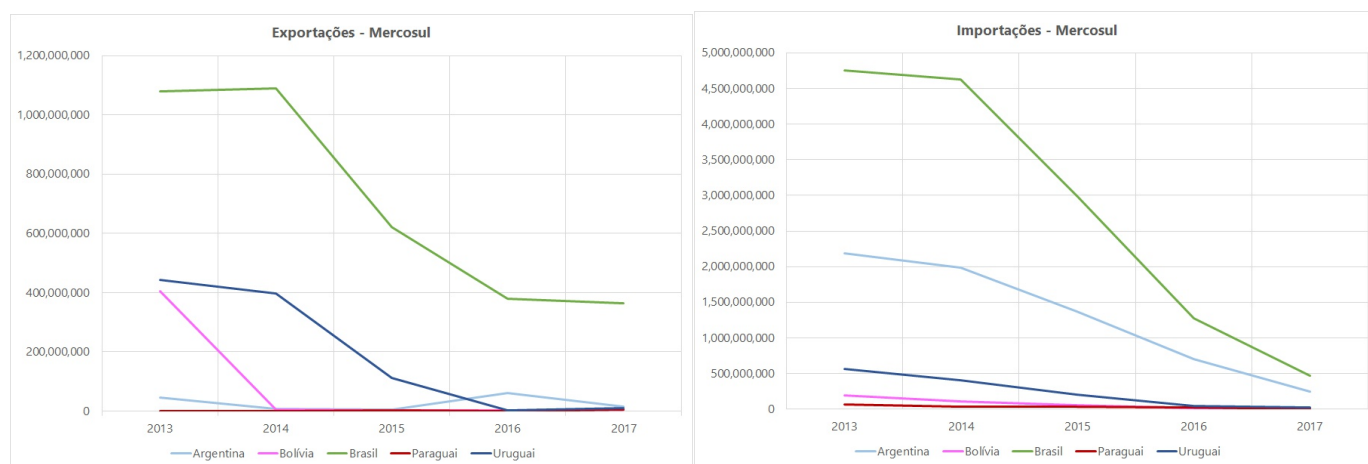
Fonte: Elaboração própria, com base em OEC (2019)

Observando o Mercosul, representado nas primeiras figuras, nota-se comportamentos difusos. Apesar das suspensões aplicadas à Caracas em 2016 e 2017, as exportações recebem um incremento para Bolívia, Paraguai e Uruguai. Logo, o esfacelamento das relações no nível institucional não corresponde aos dados de exportações da Venezuela para os vizinhos. Notavelmente, o caso paraguaio chama atenção, pois foi um dos principais críticos à entrada da Venezuela ao Mercosul e vem marcando forte oposição ao governo caraquenho – o que não impediu o desenvolvimento positivo dessa troca comercial. Contudo, considerando os demais países, nota-se um acentuado declínio a partir de 2013, apontando que as crises econômica e política, tanto na Venezuela quanto nos demais países, afetou o volume do intercâmbio

Dessa forma, convém enfatizar que a Bolívia presidida por Evo Morales, um dos principais apoiadores do governo Maduro até a atualidade, diminui abruptamente seu comércio com a Venezuela já em 2014, mantendo níveis baixos até 2017. Portanto, apesar da proximidade político-ideológica entre os dois governos, a Bolívia redirecionou sua agenda comercial para além da Venezuela. De igual maneira, a Argentina, com Cristina Kirchner, apresentava maior convergência com Caracas, mas teve as importações e exportações diminuídas ainda sob seu governo, sendo que as exportações foram recuperadas parcialmente sob a presidência de Mauricio Macri, crítico de Maduro e um dos defensores das suspensões no âmbito do Mercosul.

No tocante ao caso brasileiro, as importações do Brasil para a Venezuela vem se reduzindo permanentemente, principalmente a partir de 2015. Também as exportações apresentaram queda, mas ficaram razoavelmente estáveis entre 2016 e 2017. Desse modo, o impacto comercial se inicia no segundo governo de Dilma Rousseff, antes do período de Michel Temer. E a diminuição da importância venezuelana nas relações comerciais brasileiras é notável no contexto de confronto com Caracas e das suspensões do Mercosul – sendo a última celebrada em São Paulo. Isso porque, no contexto de adesão da Venezuela ao bloco, era um dos principais parceiros comerciais do Brasil, o que impulsionou o apoio à ampliação do Mercosul.

Fluxos de comércio exterior entre o Mercosul e a Venezuela entre 2013 e 2017 (valores em dólares)



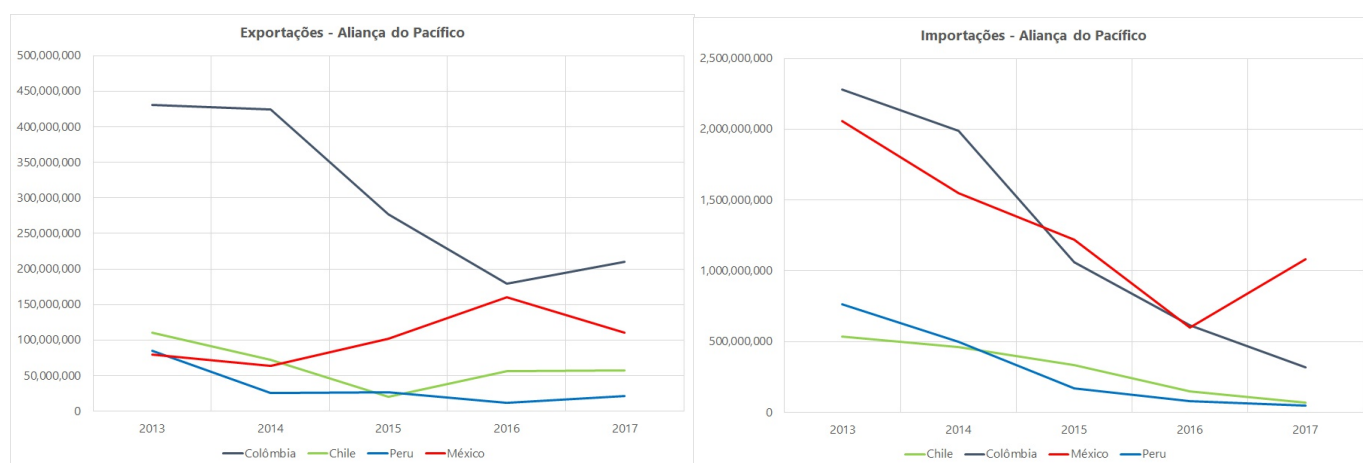
Fonte: Elaboração própria, com base em OEC (2019)

Sobre a Aliança do Pacífico, conforme apontado anteriormente, passam a ocupar uma fatia maior no comércio venezuelano do que o Mercosul. Entretanto, os 4 membros mantiveram distância diplomática dos governos chavistas e a própria fundação da Aliança do Pacífico é a aposta por um modelo de regionalismo que diferisse dos esquemas de integração latino-americanos na última década. Ademais, a participação no Grupo de Lima – tendo o Peru, obviamente, como um dos articuladores – é uma resposta de oposição ao governo da Venezuela, inclusive com as medidas de não reconhecer nem a eleição da Constituinte, nem a reeleição presidencial, e apoiar a tentativa de governo paralelo de Juan Guaidó.

Isso posto, ressalta-se os elevados valores no intercâmbio comercial com a Colômbia, que apresenta crescentes tensões com o Palácio de Miraflores tanto no governo de Chávez quanto no de Maduro. Além disso, de 2016 para 2017, o México tem o sinal de sua curva oposto aos demais, Chile, Colômbia e Peru – como, por exemplo, o aumento das exportações venezuelanas no período mais recente. Logo, não há um comportamento homogêneo para todos os da Aliança do Pacífico.

Todavia, a aproximação do presidente mexicano Andrés Obrador a Caracas, a partir de 2018, e o rompimento das relações diplomáticas com Bogotá, em 2019, podem eventualmente afetar os indicadores observados aqui.

Fluxos de comércio exterior entre a Aliança do Pacífico e a Venezuela entre 2013 e 2017 (valores em dólares)

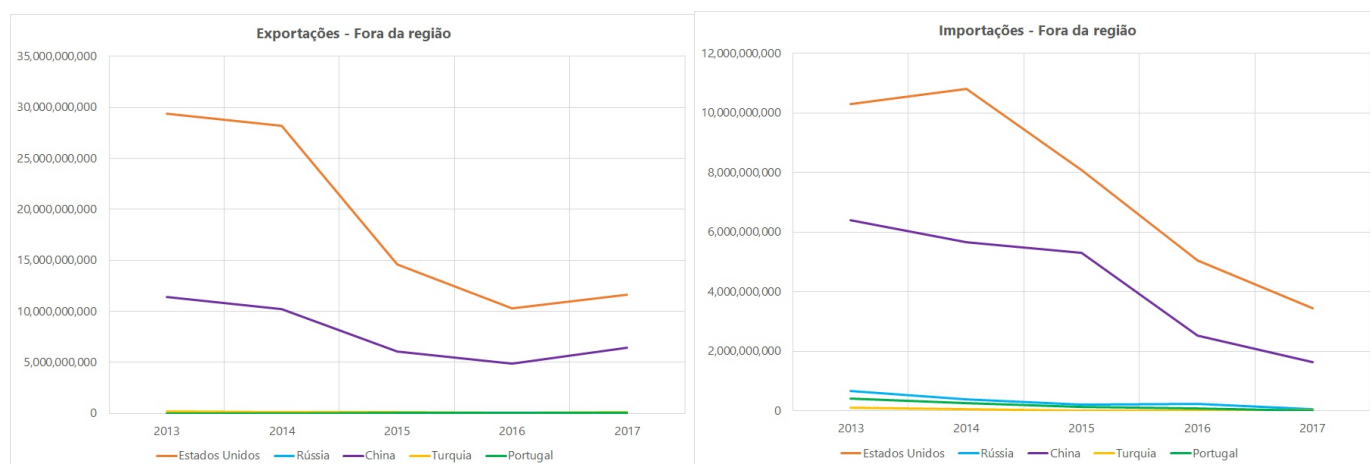


Fonte: Elaboração própria, com base em OEC (2019)

A respeito das relações com países extrarregionais, nota-se os grandes números nas relações comerciais com Estados Unidos e China, com volume maior, tanto em exportação quanto em importação, do que com qualquer outro parceiro latino-americano. Apesar dos crescentes conflitos entre Washington e Caracas, principalmente sob a administração de Donald Trump, e de haver tido quedas, o comércio exterior entre Venezuela e Estados Unidos se manteve consistente. Considerando o rompimento das relações diplomáticas, ocorrido em 2019, o impacto comercial precisará ser analisado – o que servirá para testar a hipótese do presente trabalho de que os discursos políticos e as práticas econômicas nem sempre convergem, apesar de estarem envolvidos em estratégias políticas.

Padrão semelhante ao dos Estados Unidos é seguido nas trocas comerciais com a China, outra potência que exerce considerável influência na questão venezuelana, inclusive no conflito entre Maduro e Guaidó. Por outro lado, apesar da importância de Moscou no xadrez político, o comércio russo-venezuelano não apresenta valores no mesmo nível que China e Estados Unidos. Apesar de um aumento em 2017, as exportações para a Rússia são consideravelmente pequenas – semelhante às enviadas para o Paraguai. Entretanto, os indicadores das importações carregam números mais expressivos – similares aos do comércio com o Peru.

Fluxos de comércio exterior entre Estados de fora da América Latina e a Venezuela entre 2013 e 2017 (valores em dólares)



Fonte: Elaboração própria, com base em OEC (2019)

Face ao apresentado, o forte peso de Pequim e de Washington apresenta correlação entre as dimensões econômica e política, ainda que tenha diferenças no conteúdo diplomático. A esse respeito, ao passo que o governo estadunidense é contrário ao presidente Maduro (inclusive reconhecendo o deputado Guaidó como presidente provisório da Venezuela), o governo chinês o apoia. Contudo, tendo em vista as diferenças com a Rússia, percebe-se que o envolvimento político na região não necessariamente acompanha a presença econômica, o que estimula a incluir também a lógica militar nessa hipótese.

Diante do exposto, dadas as diferenças nas variáveis políticas e econômicas, pode-se fazer duas considerações. Primeiramente, que as ações governamentais não necessariamente acompanham a atividade privada. Este aspecto merece uma análise mais aprofundada em pesquisa futura, mas é uma hipótese explicativa de como atores econômicos privados podem interferir nas relações internacionais, agindo no sistema de forma distinta àquela praticada pelos órgãos públicos do Estado. Por outro lado, a convergência entre os dois grupos também é passível de ocorrência, com possível iniciativa de ambos os lados. Tanto na possibilidade de divergência quanto de convergência, a negociação política – no sentido de disputa por poder – é parte do fenômeno.

Em segundo lugar, tendo em vista que a atividade econômica não é puramente pragmática ou politicamente desinteressada, é possível considerar que o discurso político-diplomático e as práticas de comércio exterior podem ser partes da mesma estratégia de inserção internacional. Em outros termos, ainda que em alguns casos sigam direções aparentemente opostas, podem ambas responder a interesses diversos, mas coordenados dos grupos envolvidos no direcionamento da política externa de um Estado.

Notas

1 Apesar da adesão da Bolívia ao Mercosul não estar concluída, foi considerada nesta categoria.

André Leite Araújo

É Doutorando em Ciências Políticas e Sociais pela Universidade de Bolonha, Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) e bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP. É pesquisador do Observatório de Regionalismo, da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo e do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais. Seus estudos enfatizam a Política Externa Brasileira e o regionalismo da América Latina nos séculos XX e XXI, com ênfase nas pesquisas sobre Legislativos nacionais e Mercosul.

REFERÊNCIAS

OECD. The Observatory of Economic Complexity. Disponível em: <<https://atlas.media.mit.edu/en/>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

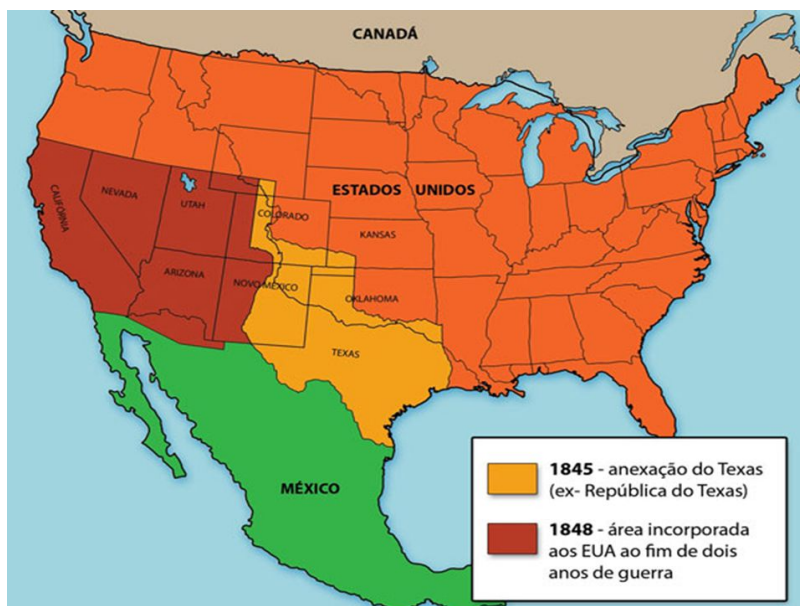
AS RELAÇÕES ESTADOS UNIDOS-MÉXICO E A COMPLEXA INTEGRAÇÃO ENTRE PAÍSES ASSIMÉTRICOS

Beatriz Naddi

A proposta deste texto é refletir sobre a complexa integração entre países política e economicamente assimétricos, tomando como objetos de análise as relações entre Estados Unidos e México durante o governo Trump. Mas, antes de aprofundarmos nesta discussão, regressemos um pouco a importantes fatores históricos dessa relação.

Maior potência mundial do pós-Guerra Fria, os Estados Unidos exercem uma grande influência no sistema internacional, o que não seria diferente em relação ao México. Divididos por uma das maiores fronteiras do mundo, os vizinhos México e Estados Unidos compartilham uma história na qual a desconfiança é um elemento constante. Evento chave dessa relação foi a perda de 55% território mexicano aos Estados Unidos através da anexação da região do Texas e da conquista dos estados da Califórnia, Nevada, Utah e Arizona como resultado do fim da Guerra México-Estados Unidos entre 1946 e 1948 (ver mapa abaixo para mais detalhes). Passados sessenta e dois anos do fim deste conflito, a Revolução Mexicana foi vista pelos Estados Unidos como reflexo da instabilidade institucional mexicana, a qual seria um risco à própria segurança nacional estadunidense. A partir de então, tal relação foi administrada por meio de uma troca de garantias: enquanto os Estados Unidos não interviesses em sua democracia e autonomia, o México garantiria sua estabilidade interna no sentido de não perturbar a segurança nacional dos Estados Unidos.

Mapa 1: O território mexicano ao longo de sua história



Fonte: < <https://slideplayer.com.br/slide/1789757/> >

Ainda assim, ao longo do século XX e do início deste século XXI, a relação México-Estados Unidos já foi desafiada de diversas maneiras. Durante a Guerra Fria, o México foi único país latino-americano a não cortar relações com Cuba. No decorrer da negociação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement, NAFTA) – conhecido como o primeiro acordo entre países com poderes tão assimétricos –, ambos os governos tiveram que administrar a pressão de grupos opositores. Após os ataques terroristas de 11 de setembro 2001, o México teve que lidar com a política de ultra securitização da fronteira por parte dos Estados Unidos. Em seguida, o poder cada vez maior dos grupos narcotraficantes no México potencializou a preocupação dos Estados Unidos sobre sua segurança fronteiriça. E agora, a relação México-Estados Unidos é mais uma vez repensada tendo como ponto fulcral a imigração.

Em janeiro de 2017, Trump ascendeu à presidência dos Estados Unidos por meio de um discurso moralmente conservador, politicamente antiglobalização e economicamente nacionalista, sendo o México (e os mexicanos) uma de suas principais fontes de desconfiança. Antes mesmo de sua chegada à presidência, Trump exaltava o fechamento da fronteira sul, denunciado, por um lado, o México de estar destruindo a indústria estadunidense e, por outro, os imigrantes mexicanos de estarem tirando o emprego dos americanos e levando caos social aos Estados Unidos por meio de roubos, prostituição e

drogas.

Nesse sentido, a pressão de Trump pela construção do muro ao longo da fronteira com o México se tornou um assunto cada vez mais polêmico, não só pelo muro em si mas também pelo grande problema de financiamento para sua construção. Em discurso e postagens no Twitter, o presidente estadunidense afirmou que o México seria quem pagaria o muro “de uma forma ou de outra”, fazendo referência às renegociações comerciais. Nesse sentido, um de seus primeiros grandes atos foi a renegociação do NAFTA, o qual, segundo Trump, seria “o pior acordo comercial da história”, na medida em que este estaria tornando o comércio estadunidense menos competitivo e transferindo empresas e empregos para os outros países signatários, em especial ao setor automobilístico no México. Frente ao enorme peso dos Estados Unidos, tal negociação culminou no “fim”, juridicamente falando, do NAFTA e o surgimento do Acordo Estados Unidos-México-Canadá ou USMCA, onde Trump conseguiu emplacar a maior parte de suas demandas (veja o que mudou em matéria publicada anteriormente pelo Observatório²).

Este ano, a imigração aos Estados Unidos tomou traços ainda mais dramáticos em sua relação com o México. Desde 2018, o México vem sendo utilizado como rota migratória para milhares de centro-americanos os quais estão fugindo da violência e pobreza em seus respectivos países. O resultado é uma intensa crise migratória, com milhares de imigrantes sendo detidos nos Estados Unidos e crianças mantidas em abrigos precários separados de seus familiares. Inclusive já foram registradas as mortes de suas crianças sob custódia do governo estadunidense. Frente a tal crise, Trump manteve sua postura anti-imigratória e passou a pressionar o México por meio da sobretaxação progressiva das importações mexicanas de 5% a 25% caso o governo mexicano não barrasse a onda migratória.

Obviamente, para o México, isto representaria uma crise econômica sem precedentes, na medida em que suas exportações aos Estados Unidos representam mais de três quartos de suas exportações totais. Frente a isso, em pouco mais de uma semana após o anúncio de Trump da sobretaxação, no dia 7 de junho, foi firmado um acordo entre México e Estados Unidos, onde o primeiro se comprometeu a controlar a onda de imigração em direção ao segundo impedindo a entrada ilegal de imigrantes em sua fronteira sul e tornando obrigatório aos imigrantes centro-americanos realizarem o

pedido de asilo, primeiramente, no próprio México.

Nesse sentido, é importante destacar a complexa prevalência das questões comerciais sobre as sociais nas relações México-Estados Unidos. Dentro da ótica neoliberal de desenvolvimento, o acordo de livre comércio do México com Estados Unidos e Canadá resultaria em um balanceamento da qualidade de vida dos mexicanos, reduzindo, portanto, a pressão migratória. No entanto, após mais de vinte anos do acordo, o abismo econômico-social se manteve e a temática migratória fundiu-se às questões comerciais como moeda de troca. Assim, o comércio bilateral Estados Unidos-México, além de um instrumento econômico, tem sido utilizado como um instrumento político, que pressiona o México a aceitar os termos estadunidenses, como visto no caso da imigração.

Ao analisar as relações entre México e Estados Unidos fica evidente o conceito trazido por Joseph Nye de interdependência¹, na medida em que ambos os países dependem um do outro, ainda que assimétricamente. Mesmo os Estados Unidos, liderados pelo antiglobalismo de Trump, não quebraram o acordo de livre comércio com o México (e o Canadá), só o reformulou, na medida em que o preço para quebrá-lo era muito maior que o manter. Além disso, a própria geografia agrega uma interdependência permanente, sendo o México o elo de ligação entre a América Latina e os Estados Unidos, garantindo-lhe maior influência sobre o fluxo migratório ao norte.

Frente a isso, é necessário haver um debate sobre a viabilidade (ou não) de acordos de integração estritamente comerciais, os quais não consideram aspectos sociais e, por isso, negligenciam um elemento central de qualquer relação: as pessoas. Enquanto tal debate não é posto em prática pelos governantes, resta ao México e aos mexicanos administrar os bônus e os ônus, as oportunidades e os riscos, de ser vizinho da maior potência política, econômica e militar do mundo. Como disse o ditador mexicano Porfírio Díaz, “Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos”.

Notas

¹ NYE, Joseph S. *Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais*. São Paulo: Gente

Editora, 2009.

² <<http://observatorio.repri.org/2018/11/28/afinal-o-nafta-acabou-reflexoes-sobre-o-usmca/>>.

Beatriz Naddi

Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam-USP). Membro do Observatório de Regionalismo vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (2014). Realizou intercâmbio acadêmico na Universidad de Guadalajara (México) por meio do Programa de Bolsas Ibero-Americanas Santander Universidades (2012/2). Realiza pesquisas na área de Relações Internacionais, com ênfase em Integração Latino-Americana e História do México.

INVOCÇÃO DO TIAR: RESOLUÇÃO OU AGRAVAMENTO DA CRISE NA VENEZUELA?

Vitória Totti Salgado

Na noite de segunda-feira, dia 23 de setembro deste ano, os ministros das Relações Exteriores dos Estados-membros do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR ou Tratado do Rio) aprovaram uma resolução que ativa de facto o TIAR e reconhece a crise humanitária na Venezuela como uma “ameaça à manutenção da paz e da segurança no continente” (OEA, 23 set. 2019). A convocação do órgão de consulta do TIAR havia sido aprovada no dia 11 do mesmo mês, durante a sessão ordinária do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA), por 12 dos 19 países signatários do tratado¹.

O objetivo deste breve artigo é levantar questionamentos a respeito do gerenciamento da crise na Venezuela² pelos países do continente e pelas instituições americanas, nomeadamente a OEA e o Grupo de Lima³, além de tensionar o que significa a ativação de um mecanismo como o TIAR para a crise no país.

A convocação do TIAR foi realizada pelas missões permanentes do Brasil, Colômbia, Estados Unidos e Venezuela – representada pelo auto-proclamado presidente Juan Guaidó⁴. Criado em 1947, o TIAR tem como objetivo fundamental “garantir a paz por todos os meios possíveis, prever a assistência recíproca eficaz para lidar com ataques armados contra qualquer Estado americano, e conjurar ameaças de agressão a qualquer um deles” (TIAR, 1947, tradução livre). O TIAR foi criado ao final da Segunda Guerra Mundial, no contexto do início da Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética. Seu intuito era, portanto, assegurar que uma agressão promovida pela União Soviética ao continente americano seria considerada como uma agressão contra todos os Estados

americanos, consolidando, assim, as Américas como zona de influência estadunidense.

Assim, o Tratado estabelece que “um ataque armado, por parte de qualquer Estado, contra um Estado americano, será considerado como um ataque contra todos os Estados americanos” (TIAR, 1947, tradução livre). Assim, o TIAR configura-se como um pacto de segurança e defesa coletiva e estabelece um acordo de assistência mútua contra ameaças externas. Apesar de ter sido invocado 19 vezes desde a sua criação, o Tratado não é ativado desde o fim da Guerra Fria. Ademais, a guerra das Malvinas/Falklands de 1982 entre Argentina e Reino Unido marcou a falência do TIAR como mecanismo de solidariedade americana e segurança coletiva. Nessa ocasião, os Estados Unidos se alinharam à Inglaterra e não puderam cumprir com a cláusula do TIAR, que previa a ajuda recíproca à Argentina no caso de agressão promovida por um país extra-hemisférico.

A ativação do TIAR no caso da crise na Venezuela têm como objetivo, de acordo com o texto da resolução aprovada, investigar e julgar pessoas e entidades associadas ao regime de Nicolás Maduro envolvidas em atividades ilícitas como lavagem de ativos, tráfico de drogas, e terrorismo e seu financiamento. Destarte, a ativação do Tratado é considerada, pelos países favoráveis, em conformidade com o artigo 6º do TIAR, e o texto da resolução alega que “a crise na Venezuela tem um impacto desestabilizador, representando uma clara ameaça à paz e à segurança no hemisfério” (OEA, 11 set. 2019). O artigo 6º do tratado afirma:

Se a inviolabilidade ou a integridade do território ou a soberania ou a independência política de qualquer Estado americano foram afetadas por uma agressão que não seja um ataque armado, ou por um conflito extra-continental ou intracontinental, ou por qualquer outro fato ou situação que possa colocar em perigo a paz da América, o Órgão de Consulta se reunirá imediatamente, a fim de acordar as medidas que em caso de agressão devem ser tomadas em auxílio ao país agredido ou, em todo caso, as medidas que convenham ser tomadas para a defesa comum e para a manutenção da paz e da segurança do continente (tradução livre e grifo nosso).

No entanto, países como o Uruguai, Costa Rica e Peru criticaram a invocação do Tratado. Durante a sessão ordinária do Conselho Permanente, a Costa Rica propôs uma emenda que deveria excluir quaisquer medidas que implicassem o emprego da força armada, e afirmou que o TIAR deveria contribuir para a restauração pacífica da democracia na Venezuela. Na ocasião, o Brasil foi um dos países contrários à emenda proposta pela

Costa Rica, que não foi aprovada pelo Conselho. Apesar disso, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Ernesto Araújo, relativizou os termos do TIAR e disse que o governo brasileiro vislumbra apenas ações diplomáticas contra o regime de Nicolás Maduro.

O Uruguai é o país que se opõe mais fortemente à utilização do Tratado na crise da Venezuela. Segundo o chanceler uruguaio, Rodolfo Nin Novoa, a ativação do TIAR trata-se de uma tentativa de manejar politicamente instrumentos jurídicos internacionais para legitimar o uso da força na tentativa de derrubar o governo de Maduro. Ademais, o Uruguai ressalta que “a invocação do artigo 6º do TIAR abre claramente o caminho para uma intervenção armada em um país da região por parte de outro ou outros países da região, o que contradiz claramente o espírito e a letra do texto, concebido para defender a América de agressões externas e não para permitir agressões internas” (OEA, 23 set. 2019).

Os Estados Unidos afirmam que a invocação do TIAR é uma resposta à movimentos belicosos da Venezuela. A decisão foi tomada após Nicolás Maduro afirmar que enviaria 150.000 soldados para a fronteira com a Colômbia. Mike Pompeo afirmou que:

Recentes ações belicosas dos militares venezuelanos para implantar tropas ao longo da fronteira com a Colômbia, bem como a presença de grupos armados ilegais e terroristas no território venezuelano, demonstram que Nicolás Maduro não apenas representa uma ameaça ao povo venezuelano; suas ações ameaçam a paz e a segurança dos vizinhos da Venezuela (tradução livre).⁵

Nessa lógica, a possibilidade de um conflito armado entre Venezuela e Colômbia é eminente, e a invocação do TIAR é capaz de legitimar a intervenção armada dos Estados Unidos caso o conflito se concretize. Contrariamente, o próprio Pompeo afirma também que os países-membros do TIAR irão se reunir para considerar opções econômicas e políticas multilaterais para por fim ao regime de Maduro.

A ativação do TIAR traz uma série de questionamentos que não pretendemos responder (e nem poderíamos) nesse breve artigo, mas que mesmo assim merecem ser apresentados. O TIAR poderia ter sido invocado na ocasião de não haver uma agressão armada extra-continental, mesmo sob a justificativa do artigo 6º? Se sim, ele poderia ser invocado pela Venezuela de Juan Guaidó, uma vez que países signatários do tratado não o reconhecem como presidente (o Uruguai, por exemplo)? E mais uma vez, se sim, o que a ativação do tratado significa em termos práticos para a crise venezuelana? Deve-se esperar uma intervenção armada no país? Ademais, a crise na Venezuela é demasiado complexa e

multidimensional para considerar que a opção do TIAR é suficiente para a sua resolução. Ao final e ao cabo, trata-se de uma crise humanitária⁶ que demanda ações cujo objetivo primário seja melhorar a vida da população venezuelana e restaurar a democracia no país por meios pacíficos.

Para além destes questionamentos, a invocação do TIAR denota a inabilidade dos mecanismos regionais de gerirem a crise venezuelana, a ponto de um tratado que data do período da Guerra Fria ser ativado para cumprir tal tarefa. A impossibilidade de estabelecer um diálogo entre o regime de Maduro e a oposição de Guaidó na estrutura da OEA, a crise e o esvaziamento do Conselho de Defesa Sul-Americano⁷ da UNASUL⁸, e a falta de operacionalidade do Grupo de Lima são exemplos significativos da crise de legitimidade pela qual passam as instituições regionais. Além disso, a tentativa de mediação pela Noruega entre as partes de Maduro e Guaidó foi abandonada em agosto desse ano. Nesse sentido, a reflexão acerca da ativação do TIAR remete à crise do regionalismo sul-americano⁹ e ao arrefecimento do modelo de segurança cooperativa no continente americano.

Notas

¹ A resolução foi aprovada por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Haiti, Honduras, El Salvador, Estados Unidos, Paraguai, República Dominicana e Venezuela. Se abstiveram da votação Costa Rica, Trinidad e Tobago, Panamá, Peru e Uruguai. As Bahamas não participaram da votação. O caso de Cuba é *sui generis*: o país é signatário do TIAR mas, desde junho de 2009, Cuba não é um Estado ativo na OEA.

² <<http://observatorio.repri.org/2018/10/16/a-questao-venezuelana-como-desafio-a-reconfiguracao-ou-onda-sul-americana-contemporanea/>>

³ <<http://observatorio.repri.org/2018/05/29/o-grupo-de-lima-respostas-a-crise-venezuelana-e-a-nova-face-do-regionalismo-latinoamericano/>>.

⁴ Em abril de 2017, Nicolás Maduro solicitou o desligamento ‘imediato’ da Venezuela da OEA, que deveria se concluir em abril de 2019. No entanto, em janeiro deste ano, o Conselho Permanente da OEA cancelou a saída da Venezuela e reconheceu Juan Guaidó como presidente interino do país. Ademais, a Venezuela deixou o acordo do TIAR em 2012, mas Guaidó recolocou o país no bloco em agosto deste ano.

⁵ <<https://www.dw.com/en/venezuela-ready-to-defend-itself-after-us-invokes-rio-treaty/a-50426172>>.

⁶ <<http://observatorio.repri.org/2018/10/01/imigracao-venezuelana-no-brasil-refugio-e-integracao-regional/>>.

⁷ <<http://observatorio.repri.org/2018/07/16/cds/>>.

⁸ <<http://observatorio.repri.org/2018/05/07/unasur-se-queda-temporalmente-sin-la-participacion-de-la-mitad-de-sus-paises-miembros/>>.

⁹ <<http://observatorio.repri.org/2019/02/19/odr-convida-separados-por-uma-ponte-a-venezuela-e-a-desintegracao-regional/>>.

Vitória Totti Salgado

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP - UNICAMP - PUC-SP) na área de concentração "Instituições, Processos e Atores", com projeto de pesquisa financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca. Realizou intercâmbio acadêmico na Bishop's University, Québec, em 2017, financiada pelo programa "Emerging Leaders in the Americas Program" que está sob a administração do Canadian Bureau for International Education. Pesquisadora vinculada ao Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e ao Observatório de Regionalismo (ODR). Desenvolve pesquisa sobre o regionalismo sul-americano e europeu, e sobre a cooperação e integração regional no âmbito da defesa e segurança.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. OEA aprova resolução que reconhece regime de Nicolás Maduro como “ameaça”. Exame. 23 set. 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mundo/resolucao-com-restricoes-a-governo-da-venezuela-e-aprovada/>>. Acesso em: 29 set. 2019.

BRIGOLA, Higor F.; ALBUQUERQUE, Edu S. de. O Plano de Segurança Hemisférico (TIAR) na Guerra Fria e a Geopolítica Brasileira. In: DA SILVA, Marcos Antonio; JOHNSON, Guillermo A. (Orgs.). Fronteiras invisíveis: as relações do Brasil com a América Latina. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2016, p. 127-142.

BOGHOSSIAN, Bruno; DIAS, Marina. Países membros de tratado de defesa recíproca aprovam medida contra Venezuela. Folha de S. Paulo. 23 set. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/09/paises-membros-de-tratado-de-assistencia-reciproca-aprovam-medida-contravenezuela.shtml?loggedpaywall>>. Acesso em: 29 set. 2019.

DIAS, Marina. Na OEA, Brasil apoia Guaidó para ativar tratado que pode autorizar ação militar na Venezuela. Folha de S. Paulo. 11 set. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/09/na-oea-brasil-apoia-guaido-para-ativar-tratado-de-defesa-mutua-no-continente.shtml>>. Acesso em: 20 set. 2019.

_____. Ernesto relativiza tratado e diz que ‘ninguém está falando em ação armada’ na Venezuela. Folha de S. Paulo. 12 set. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/09/ernesto-relativiza-tratado-e-diz-que-ninguem-esta-falando-em-acao-armada-na-venezuela.shtml>>. Acesso em: 22 set. 2019.

Estadão Conteúdo. Ativação de tratado contra Maduro não é ação militar, diz Ernesto Araújo. Exame. 12 set. 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/ativacao-de-tratado-contramaduro-nao-e-acao-militar-diz-ernesto-araujo/>>. Acesso em: 22 set. 2019.

LOURENÇO NETO, Sydenham. A Conferência do Rio de Janeiro e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca: Conflitos na construção do sistema interamericano. Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica. Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 473-489, set./dez. 2015.

O Globo e agências internacionais. Ativação do Tiar é tentativa de ‘derrubar’ Maduro à força, diz chanceler uruguaio. O Globo. 13 set. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/ativacao-do-tiar-tentativa-de-derrubar-maduro->

forca-diz-chanceler-uruguaio-23946210>. Acesso em: 22 set. 2019.

Organização dos Estados Americanos (OEA). Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>> e <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-29.html>>. Acesso em: 20 set. 2019.

Organização dos Estados Americanos (OEA). RC.30/RES. 1/19 rev. 1. Resolução à Trigésima Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores para servir de órgão de consulta, em aplicação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) (aprovado na sessão plenária, realizada em 23 de setembro de 2019). Disponível em: <<https://t.co/Gwh7wi5wlH>>. Acesso em: 29 set. 2019.

Organização dos Estados Americanos (OEA). Conselho Permanente. Resoluções e Declarações. CP/RES. 1137/19 rev. 2. Convocatoria a la Reunión del Órgano de Consulta del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (aprobada de Conformidad Con el Artículo 78 del Reglamento del Consejo Permanente en la Sesión Ordinaria Celebrada el 11 de septiembre de 2019). Disponível em: <http://www.oas.org/pt/council/CP/documentation/res_decs/>. Acesso em: 20 set. 2019.

PAGLIARI, Graciela. Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e a atualidade de seus mecanismos institucionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 49, n. 1, p. 26-42, jan./jun. 2006.

Redação. Venezuela ready to defend itself after US invokes Rio Treaty. *Deutsche Welle*. 14 set. 2019. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/venezuela-ready-to-defend-itself-after-us-invokes-rio-treaty/a-50426172>>. Acesso em: 22 set. 2019.

Redação. Tiar, o tratado tirado do baú para pressionar Maduro na Venezuela. *O Estado de S. Paulo*. 12 set. 2019. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,tiar-o-tratado-tirado-do-bau-para-pressionar-maduro-na-venezuela,70003006543>>. Acesso em: 22 set. 2019.

TORO, Francisco. Armed conflict between Venezuela and Colombia is now a real, and terrifying, possibility. *The Washington Post*. 12 set. 2019. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/09/12/armed-conflict-between-venezuela-colombia-is-now-real-terrifying-possibility/>>. Acesso em: 22 set. 2019.

A CRISE DO MULTILATERALISMO E AS LIÇÕES PARA OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Guilherme Ferreira

Uma postura crítica ao regionalismo e aos processos de integração regional tem prevalecido, ao menos nos últimos anos, entre os atores políticos, econômicos e sociais ao redor do mundo. Sintoma disto é a presença de posturas críticas à iniciativas regionais nas mais diversas eleições ao redor do mundo, especialmente no ocidente. Na Europa, os chamados eurocéticos; no cone sul, aqueles que veem o Mercosul e demais iniciativas regionais como “amarras” econômicas, que inviabilizam a inserção internacional dos Estados-parte.

Esse processo, contudo, caminha na esteira de um outro, de maiores proporções. Trata-se da crise do multilateralismo, derivada da aparente incapacidade dos mecanismos multilaterais de oferecer soluções para os problemas contemporâneos. Afinal, da mesma forma que as organizações de escopo mundial (Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Mundial do Comércio (OMC), dentre outras), são cada vez menos capazes de alcançar compromissos satisfatórios e de estabelecer condições para implementá-los, as iniciativas regionais tem enfrentado dificuldades em produzir ações coordenadas entre seus Estados membros. Vide as dificuldades da União Europeia, cujo processo decisório é relativamente autônomo, em tratar de forma conjunta a crise dos refugiados.

Assim, se existe um paralelo possível entre a crise do multilateralismo e a crise dos processos de integração regional, refletir sobre as causas daquele é um exercício que pode nos ajudar a pensar saídas para as experiências regionais.

Vaz (2012) e Fernández (2013) apontam, dentre diversas outras, o questionamento

sobre a legitimidade dos organismos internacionais como uma das possíveis causas da crise do multilateralismo. Segundo os autores, no pós-Guerra Fria, o multilateralismo passou por uma ampliação da agenda, aumentando a percepção do impacto das decisões tomadas nos organismos internacionais nas políticas domésticas e, em última análise, na vida cotidiana dos mais diversos agentes econômicos e sociais. Contudo, como estas organizações internacionais foram pensadas para reunir Estados, ficam cada vez mais nítidos os obstáculos institucionais para um relacionamento fluído entre os organismos multilaterais e os agentes econômicos e sociais.

Este processo se agrava com a crise dos sistemas domésticos de governo. Afinal, as instituições do Estado que antes atuavam como intermediárias entre a vontade dos atores não-estatais e os organismos internacionais passaram a estar cada vez mais sobre questionamento. Assim, as crises pelas quais passam os partidos políticos e as desilusões com os próprios sistemas de representação nacionais agravam a percepção da distância entre o que é decidido no âmbito internacional e as vontades dos atores domésticos, impactados em seu cotidiano pelas decisões.

Em síntese, são cada vez mais notáveis as dificuldades que os atores econômicos e organizações sociais encontram para atuar de forma coordenada entre si, os Estados e as Organizações Internacionais. Resultado disso, a incapacidade de consolidação de mecanismos de governança internacional nas diferentes áreas da vida econômica e social gera a percepção de que o multilateralismo é ineficiente e incapaz de produzir bens públicos internacionais e, portanto, deve ser abandonado. Assiste-se, assim, a um adensamento das tensões e contradições entre o doméstico e o internacional.

O mesmo pode ser percebido na trajetória das experiências regionais. Conforme as dinâmicas de integração econômica foram, em graus distintos, obtendo relativo sucesso, a agenda se ampliou. Para usar um conceito da área, o processo transbordou (Spillover). Resultado disso, temas cada vez mais complexos passaram a fazer parte da agenda de negociações dos mecanismos regionais. Iniciativas até então focadas na liberalização do comércio, por exemplo, passaram a tratar de temas “tradicionalmente domésticos”. A ideia de uma “Constituição Europeia” que culminou no Tratado de Lisboa e o que foi chamado de Regionalismo pós-hegemônico/pós-liberal na América latina são exemplos disto.

Na medida em que temas do cotidiano foram regionalizados, a demanda por

mecanismos de atuação de agentes econômicos e organizações sociais ampliou-se. A resposta regional se materializou em mecanismos da representação tradicionais – parlamentos regionais e, em alguns casos, espaços consultivos. Contudo, diante da crise dos modelos domésticos de representação e do papel de intermediário do Estado, já tratados acima, prevalece o entendimento de que as decisões tomadas em âmbito regional carecem de legitimidade. Isso fica claro na campanha pelo Brexit, em que o slogan “take back control” materializava a sensação de que em Bruxelas se decidia à revelia dos desejos da população britânica.

Diante disso, nos parece que o principal desafio para o futuro do regionalismo e dos processos de integração regional seja ampliar a percepção de legitimidade da sua atuação. Como há muito apontado pelos teóricos da área, o sucesso dos mecanismos regionais demanda transferência de lealdades. Ou seja, é preciso que os atores domésticos reconheçam as instituições regionais como locus da ação política, projetem lá suas demandas e, quando atendidas, reconheça como produto de uma decisão regional. Para isso, é preciso criar mecanismos adequados que, por um lado, insiram atores não-estatais de forma satisfatória nos processos de tomada de decisão e, por outro, garanta dinamismo e eficácia para a construção e efetiva implementação de compromissos regionais.

Guilherme Ferreira

Doutorando e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP). Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - UNESP, campus de Franca, tendo realizado intercâmbio acadêmico de graduação no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Atualmente, é professor do curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Anhembí Morumbi e professor da Faculdade de Tecnologia de São Paulo - FATEC.

REFERÊNCIAS

FERNÁNDEZ, Oriol Costa. El multilateralismo en crisis. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, N. 101, Abril 2013.

VAZ, Alcides. Relações Internacionais em tempos de crise. Conferência nacional de política externa e política internacional: relações internacionais em tempos de crise econômica e política: 7 e 8 de dezembro de 2011, Brasília-DF, 2012.

AS RELAÇÕES EXTERIORES DOS 100 DIAS DO GOVERNO BOLSONARO

Lucas Eduardo Silveira de Souza

“O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa.”¹

Assim foram sintetizadas as pretensões atuais do governo brasileiro nas palavras do presidente Jair Bolsonaro (PSL), no prelúdio de sua visita oficial aos Estados Unidos, em março último. Pouco mais de um trimestre de sua posse, a assertiva se mostra coerente com os resultados da atuação das Relações Exteriores do País do novo governo. Entre investidas no alinhamento com os Estados Unidos da América (EUA) e recuos em promessas de campanha com Israel, o substrato de desconstruções, equívocos e polêmicas se sobressai ao que poderiam ser somente desvios acessórios e agruras de uma gestão principiante.

Sabe-se que os primeiros 100 dias de governo não dão conta de precisar o porvir. Por outro lado, esse período é comumente creditado à identificação das principais tendências da atuação governamental. Desde o discurso de sua posse, o ministro das Relações Exteriores, o diplomata Ernesto Araújo, verbaliza o que vem a ser um amplo questionamento à política externa brasileira, principalmente às ideias de multilateralismo e universalismo que se associaram no tempo a práxis do Itamaraty. O chanceler tem feito de suas aparições e declarações públicas uma espécie de tentativa de adequação conceitual acerca do que é e para quê serve a política externa de Estado, tornando-a mais concatenada com a agenda governamental doméstica da gestão Bolsonaro. De princípio, a propaganda oficial emula a percepção de que a nova política não permite rotulagens e nem fáceis assunções sobre o que pretende a atuação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do País no novo

governo. Não obstante a validade do slogan, a ausência de clareza e o abuso de falas desconexas nos discursos ministeriais agem como elementos que reforçam o sentido de nebulosidade em relação aos meios e aos fins pretendidos pelo governo.

Sob o ponto de vista interno, percebem-se mudanças nas Relações Exteriores e que levam ao fortalecimento de dissidências no Itamaraty. Nos primeiros dez dias de mandato, a demissão de Alexandro Carreiro da presidência da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) representou não só a primeira baixa do governo Bolsonaro como também revelou fissuras na funcionalidade do Itamaraty. Ocorre que Carreiro foi demitido por decisão direta do presidente da República, após ter se recusado a apresentar sua demissão ao ministro Araújo. Por seu turno, a exoneração mais recente do substituto subsequente na presidência da Apex, Mário Vilalva, em abril, após mudanças no estatuto feitas pelo ministro e que acarretaram perda de prerrogativas à presidência do órgão, é um indicativo de que problemas subsistem no órgão.

Nas reformas levadas a cabo pela nova gestão, temas de energia e sustentabilidade também perdem espaço. Foi extinta a Subsecretaria Geral de Meio Ambiente, Energia e Ciência e Tecnologia, acabando de vez com órgãos que compunham a sua estrutura, como os departamentos de Temas Científicos e Tecnológicos, de Energia e de Sustentabilidade Ambiental. Além disso, o tema das mudanças climáticas já não figura sob competência do MRE, cuja colaboração fora essencial para costurar o Acordo de Paris (2015). Tratam-se de mudanças contundentes, ainda que coerentes com a visão de política externa defendida pelo atual chefe do Itamaraty. Nesse tempo, nem mesmo a comunicação institucional ficou a salvo de equívocos. A nota oficial divulgada pelo Itamaraty segundo a qual os ministros das Relações Exteriores de Brasil, Bolívia e Itália haviam se reunido no marco da extradição do ativista italiano Cesare Battisti teve sua veracidade contestada por ambos os países.

Se, em um passado recente, houve críticas quanto à perda de centralidade do Itamaraty na formação da política externa, certamente os primeiros meses do governo Bolsonaro elevam essa percepção a um patamar ainda mais crítico. Com a gestão da pasta tomada por ideários que se antagonizam entre dois principais grupos, a ala dos militares e a ala dos antiglobalistas² (de franca inspiração nos postulados do filósofo Olavo de Carvalho e encampado pelo chanceler Araújo), o Itamaraty vem sofrendo um esvaziamento que permite questionar as premissas de coesão e intelectualismo reafirmadas pela sua tradição oficial. A demissão do embaixador Paulo Roberto de Almeida do posto de diretor do

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (Ipri), após crítica expressa à condução da política externa, trouxe à tona o atual estado de tutela dos militares sobre as Relações Exteriores. Somam-se ao campo de disputas ideológicas os próprios liberais da base governista, de caráter mais econômico-comercial e concatenados com o ministro da Economia Paulo Guedes.

Ademais, o fato de o deputado e filho do presidente Eduardo Bolsonaro (PSL-SP) ter ganhado maior visibilidade em relação à agenda exterior do País, tendo sido eleito presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, pode ocasionar atritos pela disputa de espaço com a chancelaria brasileira. Durante a visita à Casa Branca, foi o deputado Bolsonaro, e não o ministro Araújo, quem acompanhou o presidente brasileiro na reunião privativa com Trump, uma anomalia à oficialidade protocolar. Diante desses fatores, acredita-se que a estratégia de Bolsonaro, diferentemente de seus antecessores, é esvaziar o papel do Itamaraty de modo a se precaver de possíveis resistências internas à política externa pretendida pelo Planalto³.

Durante os primeiros três meses, as Relações Exteriores do governo Bolsonaro foram marcadas por demonstrações de que o País seguirá buscando um alinhamento com a política externa do presidente Trump, algo que a primeira visita oficial à Casa Branca somente fez corroborar. Na ocasião, foi assinado o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), que permitirá aos Estados Unidos o lançamento de satélites a partir do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), localizado no estado de Maranhão. Reitera-se que um acordo dessa natureza se manteve congelado no Congresso brasileiro desde, pelo menos, o governo Fernando Henrique Cardoso, devido à falta de entendimento sobre pontos polêmicos que incluíam a imposição de áreas restritas à circulação de brasileiros. No caso atual, tanto a sinergia de visões presidenciais quanto o atendimento de prerrogativas das Forças Armadas, aliados sob um panorama nacional e regional brasileiro diverso do prevalecente nos anos 2000, são fatores que influíram para a assinatura do acordo.

Além disso, a publicação de um decreto que extingue a exigência de visto de entrada de cidadãos de Canadá, Estados Unidos, Japão no Brasil pode representar um primeiro aceno a uma nova tendência de relacionamento exterior do País com os países do assim chamado mundo desenvolvido. A decisão, de caráter unilateral e contrário ao princípio de reciprocidade de tratamento entre nações, coloca em contradição direta as premissas de pragmatismo e tecnicidade que se tornaram a ideia-chave da política externa defendida por Ernesto Araújo desde a sua posse. Ou seja, em que sentido tal medida sem contrapartidas

concretas respalda a noção de que o Brasil “buscará as vantagens desperdiçadas no passado”?

Neste caso, o apoio de Trump à entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), angariado pelo governo Bolsonaro, representa uma devolutiva descompassada com os préstimos brasileiros. Sabe-se que a OCDE está nos horizontes do Planalto desde, pelo menos, 2017, quando do governo Michel Temer, e que tal adesão visa enfatizar uma mudança de rumos clara na inserção internacional do país, colocando a pauta comercial como grande resposta à busca de investimentos internacionais. Na visão do governo brasileiro, a admissão traria maior margem de manobra ao país em um momento de premência da retomada do crescimento econômico e da diversificação de parcerias estratégicas.

Os benefícios de se tornar um membro pleno do bloco, entretanto, são ainda incertos, assim como os custos que provavelmente implicam a outras frentes de atuação, tais quais o G77 e o grupo BRICS. A princípio, a perseguição atual da diplomacia brasileira por associar-se a países centrais como EUA, União Europeia e Japão importaria ao Planalto renunciar ao Tratamento Especial Diferenciado (TED) no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), tal qual sinalizado por Araújo em contrapartida ao apoio estadunidense ao ingresso do País na OCDE. Na visão propagada pelo chanceler brasileiro, a retomada de um alinhamento com os EUA visa a recuperar um comportamento universalista, ou seja, que não distinguiria os parceiros estratégicos por suas capacidades e seus interesses, mas pelos ganhos de inversão. No bojo da visão do diplomata está a assunção de que é necessária uma reparação histórica ao que o próprio se refere como décadas de uma política externa de ideologia anti-americanista e terceiro-mundista que privou o país de oportunidades de avanço.

Ao lado dos EUA, Israel tem sido encarado com prestígio pelo governo Bolsonaro. As reviravoltas em torno da possibilidade de transferência da embaixada brasileira em Israel de Tel Aviv para Jerusalém causaram uma indisposição sem precedentes com representantes de países árabes. A postura brasileira pró-Israel, neste contexto, é contrária ao compromisso do Estado brasileiro por uma solução que contemple a coexistência pacífica de ambos os Estados, Israel e Palestina, além de estar em desalinho com a posição assumida pela maioria da comunidade internacional⁴. Embora a presidência tenha refutado publicamente à decisão inicial da transferência e procurado manter conversações com

embaixadores árabes, o fato é que a Palestina se pronunciou solicitando a Bolsonaro que “se afaste do conflito árabe-israelense e o mundo sairá ganhando”⁵.

Não obstante a priorização pelo eixo estadunidense, a América do Sul tem demonstrado certo grau de desprestígio no novo governo. Os últimos presidentes eleitos – ao menos desde o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) até as administrações de Lula da Silva (PT) e Dilma Rousseff (PT) – concentraram seus primeiros meses de governo a visitas de Estado a países sul-americanos. Em contrapartida, o perfil de viagens internacionais de caráter bilateral da atual presidência tem destacado a interlocução com países cujas lideranças se mostram mais favoráveis a seu governo (caso de Chile, EUA, Paraguai e Israel). Tratam-se de um artifício do início de mandato que busca auferir ganhos domésticos mais ao próprio governo Bolsonaro do que necessariamente ao país, tendo em vista até mesmo o crescimento da impopularidade do mandatário neste período. Já a passagem do presidente por Davos, na Suíça, por ocasião do Fórum Econômico Mundial, selou seu debut internacional sem maiores impactos.

Diante de uma conjuntura regional tomada pela crise humanitária na Venezuela e por ameaças de deposição do presidente Nicolás Maduro, o Brasil decidiu denunciar o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), encerrando definitivamente a sua participação no organismo. Criada em 2008 e contando com a participação-chave do chanceler Celso Amorim, a UNASUL passou a ser encarada como símbolo da Onda Rosa⁶. Por outro lado, a proposta de criação do Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), encabeçada pelos presidentes Iván Duque, da Colômbia, e Sebastián Piñera, do Chile, com o apoio de Bolsonaro, almeja a uma articulação que reflita a atual agenda e aspirações dos governos sul-americanos, em contraponto à UNASUL. O projeto prevê a criação de um mecanismo de coordenação para políticas públicas em defesa da democracia, independência de poderes, economias de mercado e agenda social com sustentabilidade, porém em uma estrutura de maior flexibilidade em relação a custos e mecanismos decisórios, além de não prever uma sede própria. Até o momento, contudo, não se pode antever tal grau de diferenciação na prática, tendo em vista que as ideias divulgadas sugerem uma natureza de cooperação similar à da organização sul-americana pregressa, embora com especificidades a serem analisadas.

Diante da crise venezuelana, o posicionamento de confronto direto a Maduro por parte da chancelaria brasileira fortalece a guinada de governos direitistas e isola ainda mais o país

bolivariano. Ademais, o reconhecimento brasileiro ao autointitulado presidente da Venezuela, Juan Guaidó, é um fato que coloca o País em uma situação equivocada e que contribui com a retórica intervencionista de Washington. Guaidó, até então presidente da Assembleia Nacional venezuelana, goza de uma situação paradoxal: autoproclama-se presidente de um país ao passo que não possui controle nem material nem efetivo sobre um território no qual, acertadamente ou não, o poder já é exercido por um governo nacional, eleito e constituído. Cabe pontuar que, na diplomacia, o instituto do reconhecimento diplomático deve ter como primeira condição o controle factual do território, caso contrário, em que pesem os dissabores e as justas causas, “deve-se lidar com o governo que existe e não com o governo que gostaríamos que existisse”⁷.

A política da ruptura

À luz dos primeiros 100 dias do governo Bolsonaro, tornam-se cada vez mais evidentes os traços de ruptura que a gestão Araújo pretende incutir nas relações exteriores do país, em contraponto direto a certo grau de continuidade mantido desde finais da década de 1990. Há que se argumentar, dada a conjuntura atual, que as últimas quatro presidências pareceram mais brandas em suas mudanças de política externa do que se supunham. Já a provável ruptura em política externa que desponta atualmente seria tão mais perceptível quanto a sua capacidade de promover mudanças para além dos ajustes de ênfase. De acordo com o esquema analítico proposto por Hermann⁸, as discontinuidades em política externa atendem a um crescente que incluem mudanças de programas políticos (nos meios) e de objetivos (nas finalidades), as quais levam, em última caso, a mudanças do próprio redirecionamento internacional do Estado.

Verifica-se que o alvo das mudanças expectadas pela nova diplomacia é de natureza mais sistêmica, em sua abrangência, e valorativa, em seu conteúdo, do que concentrado no contraponto a um ou outro governo em específico. A indisposição da nova presidência em coadunar com as linhas mestras de atuação dos governos cujos partidos revezaram-se no poder nas últimas décadas, PSDB e PT, torna evidente o sentido de demarcar uma via inovadora de atuação, conscientemente de seu papel em refutar o legado dos governos socialdemocratas e desconstruir vestígios de seus legados.

Do ponto de vista estratégico, não cabe à projeção internacional do país fazer ressaltar

incoerências e oportunidades de desgastes fortuitas em detrimento do pragmatismo de conduta exterior. Ou seja, soa irrazoável ao Chefe de Estado brasileiro pregar a democracia à Venezuela ao mesmo tempo em que congratula ditadores da região historicamente reconhecidos, tais quais Alfredo Stroessner, no Paraguai, e Augusto Pinochet, no Chile, nas visitas oficiais a tais países. Ou mesmo as declarações que revivem despropositadamente os flagelos humanos do nazismo e do holocausto judeu e que, até o momento, mostraram-se contraproducentes sob a perspectiva de conversão de oportunidades exteriores em benesses internas.

A busca pela desassociação do Brasil aos rótulos do multilateralismo, desenvolvimentismo e outras qualificações tem sido encampada pelo Itamaraty com o objetivo de financiar politicamente a face externa da “pátria grande”. O desafio estimado até o momento pela literatura especializada, à revelia da legitimidade política do presidente em ousar trilhar um caminho próprio, é antever o papel que caberá ao País nesta conjuntura e quanto desta política de governo subsistirá em forma de política de Estado. Uma vez que a política externa se realiza exteriormente ao Estado, pode-se acarretar distância considerável entre os objetivos empregados e os resultados alcançados no médio prazo, repercutindo ainda no tempo para que os desdobramentos dos atos externos ofereçam seus primeiros resultados efetivos⁹. Para além dos 100 dias, há outros 1360 sujeitos à análise meticulosa do impacto da atual gestão para atuação externa o País.

Notas

¹ Jair Bolsonaro em discurso a lideranças conservadoras nos EUA (O Globo, 18 de março de 2019). Acesse aqui: <https://oglobo.globo.com/mundo/antes-de-construir-preciso-desconstruir-muita-coisa-no-brasil-diz-bolsonaro-nos-eua-23530792>.

² Adeptos do antiglobalismo, corrente de pensamento político-filosófica generalista que se opõe aos principais aspectos da ordem internacional globalizada e que é recorrentemente identificada pela defesa dos símbolos do Estado-nação frente a processos que representam a superação deste.

³ SPEKTOR, M. Itamaraty enfraquecido é estratégia de Bolsonaro, 4 de abril de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2019/04/itamaraty-enfraquecido-e-estrategia-de-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 10 abr. 2019.

⁴ Notação de Guilherme Casarões, em 09 de abril de 2019 (online).

⁵ O ESTADO DE S. PAULO, “Embaixador palestino pede que Brasil fique longe de conflito com Israel”, 10 de abril de 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,embaixador-palestino-pede-que-brasil-fique-longe-de-conflito-com-israel,70002787203>.

⁶ Diz-se do período, nos anos 2000, marcado pela ascensão de partidos de esquerda na América do Sul.

⁷ RICUPERO, R. Entrevista Especial. Carta Maior, 08 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Rubens-Ricupero-Comprar-a-agenda-internacional-dos-EUA-e-uma-das-iniciativas-mais-despropositadas-e-contrarias-ao-interesse-nacional-que-se-pode-imaginar-/4/43815>. Acesso em: 15 abr. 2019.

⁸ HERMANN, C. F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies*

Quarterly, Denton, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

⁹ SALOMON, Mônica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

Lucas Eduardo Silveira de Souza

Bacharel em Relações Internacionais (Unesp) e Mestre em Relações Internacionais (UnB). Área de interesse: América do Sul, regionalismo sul-americano, Unasul, integração regional e política externa brasileira.

INCERTIDUMBRE EN EL FUTURO DEL BREXIT: LA ELECCIÓN DE BORIS JOHNSON COMO EL SUCESOR DE LA PRIMERA MINISTRA BRITÁNICA THERESA MAY

Ana María Suárez Romero

A poco tiempo de cumplir tres años en el cargo, la primera ministra británica Theresa May hizo efectiva su renuncia como líder del Partido Conservador el pasado 7 de junio y permaneció en funciones hasta la elección de su sucesor. Su estrategia denominada *brinkmanship*¹ no fue suficiente para alcanzar su principal objetivo de ejecutar el Brexit desde su posesión en julio de 2016, convirtiéndose en uno de los gobiernos más cortos en la historia del Reino Unido, un país con monarquía parlamentaria en el cual el primer ministro asume el poder sin un plazo determinado.

La presión generada por el rechazo del Parlamento británico al acuerdo de divorcio negociado por su gobierno con la Unión Europea (UE) en tres ocasiones, la falta de consenso en el Parlamento británico ante otras alternativas para el Brexit, sumado a la pérdida de autoridad entre sus ministros y al liderazgo en su partido (lo que se reflejó en mociones de confianza a su gestión²), llevaron a Theresa May a apartarse del cargo para ceder la tarea de culminar el Brexit.

El Brexit fue el tema central de su gobierno, pasó la mayor parte de su mandato negociando los términos del divorcio internamente con su partido, con el Parlamento británico y con la UE (GRIFFIN, 2019) sin resultados positivos y con fuertes críticas al trabajo realizado, en el país británico la acusan de haber cedido mucho ante las exigencias de la UE y en Bruselas aseguran que no tenía una estrategia clara para la negociación.

Los conservadores británicos (conocidos como los tories) fueron los encargados de la elección de sucesor de la primera ministra Theresa May, proceso que comenzó el 10 de junio cuando recibieron las nominaciones de 11 candidatos. Los parlamentarios

conservadores tras sucesivas rondas de votación eligieron a dos finalistas: el primero Jeremy Hunt, actual canciller del Reino Unido y quien defendió la permanencia del país en la UE, y el segundo Boris Johnson, ex-alcalde de Londres, una de las caras más representativas de los euroescépticos y partidario del Brexit, por lo que en el 2016 hizo campaña a su favor antes del referendo.

Una vez seleccionados los dos finalistas, todos los miembros del partido conservador podían participar en una elección postal para decidir el ganador, el 23 de junio como resultado de la elección Boris Johnson venció a Jeremy Hunt y el día siguiente fue nombrado por la Reina Isabel II como primer ministro Británico convirtiéndose en el sucesor de Theresa May y responsable de asumir su tarea pendiente, el Brexit. Johnson obtuvo 92.153 votos frente a los 46.556 votos de su rival Jeremy Hunt.

En su discurso, una vez anunciada la victoria, Boris Johnson dejó clara su posición de cumplir con la fecha del Brexit del 31 de octubre, ratificando su discurso de campaña en el que le apuesta a un proceso del todo o nada y no descarta la posibilidad de la salida del país de la UE sin un acuerdo (hard Brexit).

La incertidumbre reina en el Brexit

El 5 de abril el Reino Unido presentó al Consejo Europeo por segunda vez una solicitud de prórroga del plazo previsto para salir de la UE, marcado para el 29 de marzo y prorrogado por primera vez hasta el 12 de abril. En respuesta, el 10 de abril por Decisión del Consejo Europeo se acordó una prórroga con fecha máxima del 31 de octubre de 2019 para ratificar el Acuerdo de salida por ambas partes (EUROPEAN COUNCIL, 2019). En la decisión, el Consejo Europeo aclara que el Acuerdo de Salida puede entrar en vigor en una fecha anterior al 31 de octubre, una vez que las partes realicen los respectivos trámites de ratificación, por lo cual el retiro oficial se realizaría el primer día del mes siguiente a la finalización de la ratificación.

El presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, declaró que se había llegado a un acuerdo con el Gobierno Británico para implementar una extensión flexible de seis meses y buscar la mejor solución para las partes (BBC, 2019). De acuerdo con Tusk, el Reino Unido seguirá siendo un miembro de completo derecho en la UE durante la

prórroga y pidió a los británicos aprovechar el tiempo, además les recordó que durante este tiempo podrían decidir cambiar su estrategia para revocar el Artículo 50 del Tratado de Lisboa con el que se reglamenta la salida y cancelar el Brexit.

Posturas como la del presidente francés Emmanuel Macron y la vicepresidenta del Parlamento Europeo, Mairead McGuinness, durante la sesión en la que se analizó el nuevo pedido del gobierno británico dejan en claro la necesidad de cerrar las negociaciones del Brexit para poder centrarse en otros asuntos y reformas del bloque europeo.

Las relaciones entre Bruselas y Londres se han deteriorado tras el rechazo consecutivo del parlamento británico al Acuerdo de Salida negociado en noviembre del año pasado con el gobierno de Theresa May. La Comisión Europea ha señalado que una salida sin acuerdo no sería un buen resultado pero insiste en que el acuerdo pactado con el gobierno saliente es indiscutible, ofrecen clarificaciones del mismo si el Reino Unido lo desea pero se niegan a su renegociación (DE MIGUEL, 2019).

Una de las opciones con las que Boris Johnson podría cumplir su promesa con respecto al Brexit para octubre sin recurrir a medidas extremas se concentraría en la negociación de un acuerdo transitorio buscando aplazar unas semanas o meses las consecuencias materiales de la ruptura. El acuerdo transitorio podría consistir “en la salida de la UE pero la permanencia temporal en la unión aduanera y en el mercado interior”, según como le explica Georgina Wright, investigadora del centro de estudios británico Institute for Government. Esa fórmula evitaría la necesidad de la llamada salvaguardia o backstop para la frontera de Irlanda, un elemento incluido en el acuerdo de salida suscrito en noviembre pero que ha sido rechazado por el Gobierno de Johnson por considerarlo “antidemocrático” en la medida que mantiene a Reino Unido atado a la UE en algunos aspectos e impide que se separen del todo del bloque, con lo cual no se respetaría el resultado del referendo.

Desde que asumió el poder, Johnson dejó formalmente en claro que no cambiaría de opinión respecto a la salvaguardia. En sus acercamientos con el Consejo Europeo, sus negociadores para el Brexit fueron a Bruselas y señalaron que, desde la perspectiva de Londres, eliminar la salvaguardia es el punto de partida de las nuevas negociaciones. De otra manera, Reino Unido saldrá de la Unión Europea sin acuerdo el 31 de octubre.

Actualmente se podría afirmar que el Reino Unido pasa por uno de los períodos con

maior incertidumbre de la historia, inesperadamente el país decidió en 2016 romper una unión política y económica de más de 40 años con su socio comercial de referencia, y tres años después sigue sin decidir no solo a qué aspira para la nueva relación, sino cómo pretende resolver el divorcio, dejando en evidencia la complejidad e importancia de las instituciones que se crean en los procesos de integración regional, para el caso la UE.

Notas

- ¹ SZUCKO, Angélica. Brexit, brinkmanship e o legado de Theresa May. 2019. Disponible en: <http://observatorio.repri.org/artigos/odr-convida-brexite-brinkmanship-e-o-legado-de-theresa-may-por-angelica-szucko/#_ftnref10>. Acceso en: 01/08/2019.
- ² ROMERO, Ana María Suárez. Sin un acuerdo aprobado entre el Reino Unido y la Unión Europea el Brexit se acerca al plazo final de sus negociaciones. 2019. Disponible en: <<http://observatorio.repri.org/artigos/sin-un-acuerdo-aprobado-entre-el-reino-unido-y-la-union-europea-el-brexite-se-acerca-al-plazo-final-de-sus-negociaciones/>>.

Ana María Suárez Romero

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS/UNESP/Ar), na linha de pesquisa Estado, Sociedade e Políticas Públicas. Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP), na área Instituições, processos e atores. Membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e do Observatório de Regionalismo (ODR). Atualmente é bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Áreas de pesquisa e interesse: Teorias de Relações Internacionais, Teorias de Integração Regional, Integração Europeia e na América Latina, atualmente investiga a Negociação da saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit).

REFERÊNCIAS

BBC. Redacción. Brexit: los miembros de la Unión Europea y Reino Unido acuerdan retrasar la ruptura hasta el 31 de octubre. BBC News Mundo. Abr. 11 de 2019. Disponible en: < <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47888527>>.

DE MIGUEL, Bernardo. Bruselas y Londres se culpan mutuamente del creciente riesgo de un Brexit sin acuerdo. El País. Agos. 6 de 2019. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2019/08/06/actualidad/1565107664_200420.html>. Acceso en: 12/08/2019.

EUROPEAN COUNCIL. EUCO XT 20013/19 – EUROPEAN COUNCIL DECISION taken in agreement with the United Kingdom extending the period under Article 50(3) TEU. Bruselas, Abr. 11 de 2019. Disponible en: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20013-2019-INIT/en/pdf>>. Acceso en: 01/08/2019.

GRIFFIN, Luisa Pulido. El Brexit, la página en blanco del “problemático” legado de Theresa May en el Reino Unido. France 24. Jun. 24 de 2019. Disponible en: <<https://www.france24.com/es/20190724-brexit-legado-theresa-may-reino-unido>>. Acceso en: 01/08/2019.

A REELEIÇÃO DE NARENDRA MODI E OS DESAFIOS REGIONAIS DA ÍNDIA

André Siqueira

As vitórias consecutivas do partido do atual Primeiro-Ministro, Narendra Modi, o Bharatiya Janata Party (BJP), em 2014 e 2019, parecem consolidar a ascensão de um novo partido dominante na Índia, deixando para trás a política de coalizão dominada desde a independência indiana em 1947, pelo Congresso Nacional da Índia. Embora o governo liderado por Modi tenha apresentado um histórico econômico irregular, uma criação de empregos abaixo das expectativas, enfrentando um declínio dos preços das commodities e críticas ao processo de desmonetização do papel-moeda, fatores tais como a sua popularidade, associado a uma significativa receita de doação de campanha, renda partidária, uma fraca oposição e uma retórica direcionada aos grupos de eleitores hindus, budistas e sikhs, favoreceu o caminho do BJP.

Dentre os discursos eleitorais, verificou-se um grande apelo à segurança nacional, protagonizada pelos conflitos com o Paquistão, na região da Caxemira, o que pode ter incitado um sentimento nacionalista contra um país de maioria mulçumana e diminuído o peso da irregularidade econômica na escolha do eleitor, sobretudo entre os jovens hindus (WU; GETTLEMAN, 2019). Portanto, é nesse sentido que se faz necessário compreender um pouco os desafios regionais enfrentados pela Índia. O centro de gravidade estratégico e econômico global está mudando gradualmente para a região do Indo-Pacífico, aonde a Índia vem fortalecendo suas relações econômicas, comerciais e políticas. Os países do nordeste e sudeste asiático tornaram-se facilitadores do desenvolvimento econômico e da segurança energética da Índia, potencializando a sua ação externa na região.

Até recentemente, a Índia havia assumido um papel de seguidor das ideias sobre integração regional. Nas seis décadas desde a independência do país, as únicas ideias que a Índia propôs foram o regionalismo Pan-Asiático (1947), o Conselho para a Ásia (1967) e a Comunidade Econômica Asiática (2003). Atualmente, a Índia considera o regionalismo asiático um meio de fortalecimento da sua competitividade internacional, buscando desenvolver mecanismos de crescimento das relações comerciais como ponto de aprofundamento das relações diplomáticas (CHAUDHURY, 2005).

Nos anos 1990, a política externa de Nova Delhi mudou suas orientações de forma mais centrada no auto-interesse econômico da Índia. As medidas de reforma econômica realizadas em 1991 atribuíram um importante peso ao programa de industrialização promovido pelo Estado, submetendo-se às mudanças estruturais como a desregulamentação dos investimentos internos e externos, a liberalização econômica e a reforma dos ambientes de negócios no país. Dessa forma, a Índia conquistou a confiança dos mercados, encorajou a competição e abriu-se mundialmente, concentrando-se no setor de serviços e produtos de alta tecnologia ao invés de adotar a clássica estratégia asiática de crescimento (MOHAN, 2009; LIMA, 2012).

Ao assumir o governo em 2014, o Primeiro-Ministro, Narendra Modi, viajou por vários países para apresentar a iniciativa Make in India, programa que se integra ao National Manufacturing Policy, estabelecido no final de 2011, cujo objetivo é simplificar os processos e regulamentações do país para proporcionar uma melhora no ambiente de negócios e transformar a Índia em um centro manufatureiro global, aumentando a participação da indústria indiana no PIB, com reflexos diretos no processo de desenvolvimento e reorientação da política externa do país. No mesmo ano, a Índia instituiu uma política regional denominada Neighborhood First, comprometendo-se a investir capital político no fortalecimento da Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC), instituída em 1985, formada por Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka e nas relações bilaterais junto a sua vizinhança estendida, com vistas a contribuir para a superação das deficiências estruturais, redução das assimetrias regionais e progresso regional das relações diplomáticas e comerciais indianas.

A estratégia política regional adotada pela Índia consiste na formação de círculos concêntricos de integração, estabelecendo uma relação de prioridades em sua

concertação econômica, política e social, racionalizadas em projetos políticos como a SAARC e no engajamento seletivo de instituições internacionais que possam contribuir tanto para a ampliação de sua presença global como para estabelecer maior relação de confiança no nível regional, garantindo ao país espaço político para promover seus interesses nacionais, demonstrando-se um ator com papel balanceador na Ásia e de relevância na política internacional, fato que se revela na aproximação estratégica com Washington (STUENKEL, 2013).

Esta estratégia permite a Índia viabilizar o processo de integração regional em escalas, desempenhando, parcialmente, um papel de paymaster regional, ampliando espaços de concertação econômica, fluxos comerciais e apoio político-diplomático de modo que permita ao país atingir seus objetivos de desenvolvimento e impulsionar suas aspirações como potência emergente no sistema internacional. A região se apresenta como um ponto influenciador das percepções e identidades políticas, colocando-se como um nível de análise fundamental para a interpretação e compreensão das suas estratégias de política externa.

A cooperação regional entre o Sul da Ásia e o Sudeste Asiático é um componente da política de cooperação regional asiática empreendida pela Índia e de atualização da política do Look East para um Act East (MUKHERJEE, 2008). As arquiteturas sub-regionais viabilizam um “regionalismo de duas velocidades” (MOHAN 2015), contribuindo ao desenvolvimento econômico regional. Os agrupamentos sub-regionais criam espaços políticos para a Índia instrumentalizar seu soft power e implementar mecanismos de facilitação ao desenvolvimento regional que criam oportunidades à Nova Delhi de promover sua cultura e seu pensamento político regionalmente.

No entanto, a SAARC não é uma instituição comercialmente bem sucedida, pois a mesma não consegue cooperar de maneira significativa nas áreas comercial, econômica e industrial, devido ao fato das economias do Sul da Ásia serem competitivas entre si e não complementares, às altas taxas de barreiras tarifárias e não tarifárias e à baixa qualidade na infraestrutura de conexão física, dificultando a coordenação de políticas comuns eficientes. Apesar de a instituição apresentar um caráter político estratégico enquanto fórum de diálogo intra-regional, com o objetivo de responder positivamente aos conflitos regionais, esta não consegue superar as relações historicamente conflituosas entre Índia e Paquistão.

A Índia tem um conflito direto com o Paquistão marcado por assimetrias econômicas e pelo caráter religioso dos dois países. Desde suas independências, ambos travaram guerras em 1947, 1965 e 1971, além de um conflito na região de Kargil, em 1999. O principal ponto de divergência entre os dois países continua sendo a região da Caxemira. A relação de proximidade do Paquistão com a China é outro motivo para oscilar as tensões políticas regionais, em especial sino-indianas e indo-paquistanesas (LIMA, 2012; STUENKEL, 2013).

O comércio da Índia no Sul da Ásia gira em torno de US\$19,1 bilhões, o que representa apenas 3% de seu comércio global, avaliado em US\$637,4 bilhões. Estima-se que a redução de barreiras comerciais na região poderia triplicar o volume financeiro proveniente do comércio regional. Diante de uma região caracterizada pela significativa instabilidade regional e insegurança econômica, a Índia vem defendendo a consolidação do conceito de “Indo-Pacífico”, enquanto estratégia de ampliação do regionalismo na Ásia. Em abril de 2019, o Ministério das Relações Exteriores indiano estabeleceu uma nova divisão em seu organograma, a do Indo-Pacífico. A divisão é chefiada pelo secretário-adjunto, Vikram Doraiswami, e integrará a Associação da Orla do Oceano Índico para a Cooperação Regional (IORA), a Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multi-Setorial (BIMSTEC), a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e o Diálogo Quadrilateral de Segurança (Quad), formado por EUA, Japão, Austrália e Índia (DIPLOMAT, 2019).

Essa mudança burocrática no Ministério das Relações Exteriores da Índia alinha-se à visão do primeiro-ministro, Narendra Modi, que utilizará desta divisão como ponto central para coordenar as atividades em torno das diferentes mesas regionais que configuram a geopolítica asiática e representam oportunidades de inserção regional para a Índia. Dessa forma, a ideia de Indo-Pacífico, conceito cunhado pelo Primeiro-Ministro japonês, Shinzo Abe e firmado em 2017, pelo Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, diante de líderes asiáticos reunidos nas Filipinas, em substituição ao tradicional conceito de Ásia-Pacífico, estabelecido na Guerra Fria (VALOR, 2018), reforça a importância do papel estratégico da Índia na região e o reconhecimento pela busca de seus interesses políticos, sobretudo, diante da ascensão do Gigante Asiático – China, no panorama geopolítico internacional, que vem conformando um cenário de rivalidade com os Estados Unidos nas relações internacionais.

À medida que o Indo-Pacífico se torna um elemento mais central da política externa de Nova Delhi, verifica-se maiores esforços de Modi pela consolidação de uma política regional que possa compartilhar a visão de uma região “livre, aberta e inclusiva”, de modo a permitir que a Índia possa ampliar sua inserção regional nas dimensões econômicas, comerciais, políticas e de segurança, sem abandonar a noção de equidistância pragmática que caracteriza as suas relações de equilíbrio entre os Estados Unidos e a China, assim como estabelecer coalizões com países importantes da região (MUNI, 2015).

A adesão do país a outras organizações regionais e a consolidação do conceito de Indo-Pacífico está sendo vital para a sua projeção e sobrevivência, bem como para garantir um crescimento econômico continuado. A participação indiana em outras organizações regionais também permite ao país posicionar-se internacionalmente como um ator mais assertivo no processo de desenvolvimento das normas internacionais e das decisões coletivas. A socialização com líderes políticos da região fornece a oportunidade para se criar um fórum de diálogo que possa levar a Índia a tratar tanto questões mais sensíveis à sua segurança e desenvolvimento, quanto versar sobre assuntos de interesse nacional (ASIA TIMES, 2019).

Depois de estar na periferia por décadas, presencia-se um envolvimento pró-ativo da Índia na Ásia, mais especificamente na região do Indo-Pacífico, sob a administração de Narendra Modi. A cooperação regional é reforçada por um crescimento substancial do comércio indiano com o Leste e o Sudeste Asiático, ao mesmo tempo em que busca mecanismo para incrementar as relações no Sul da Ásia. A estratégia de regionalismo da Índia é um trabalho em andamento. O país demonstra-se determinado a se posicionar ativamente nas relações internacionais da Ásia, de maneira a enfatizar suas vantagens econômicas, geopolíticas e estratégicas. A defesa de uma arquitetura regional emergente que seja aberta e inclusiva é um movimento que busca confrontar uma antiga percepção de que o centro econômico e político da Ásia referiam-se à região Leste e Sudeste, excluindo a Índia de importantes questões regionais.

Portanto, o conceito de Indo-Pacífico oferece maiores oportunidades para a Índia se projetar de um ator regional asiático para um ator global (THE DAILY STAR). Nesse sentido, a Índia apresenta uma clara preferência em continuar sua participação na Cimeira do Leste Asiático, ampliando suas relações com a ASEAN, na Iniciativa da Baía

de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multi-Setorial (BIMSTEC), no Quad e nas demais organizações regionais para além da zona da SAARC (DAS, 2016).

A Índia passou a ser interpretada como um importante ator no equilíbrio de poder na Ásia, sobretudo, em relação à significativa presença chinesa e seu projeto Belt and Road Initiative (BRI), que aparenta demonstrar fortes propósitos econômicos e militares, ampliando o nível de preocupação e desconfiança de Nova Delhi. A política externa indiana concentra-se na ampliação do regionalismo como nunca antes. A consolidação do conceito de Indo-Pacífico favorece a utilização do soft power indiano na construção de arranjos regionais e sub-regionais alternativos, contribuindo para alterar favoravelmente as relações de confiança com a vizinhança, baseando-se em um senso de significativo pragmatismo.

A recente reeleição do Primeiro-Ministro, Narendra Modi, em maio de 2019, pelo partido nacionalista hindu, Bharatiya Janata Party (BJP), que ganhou 303 assentos no Parlamento da Índia e somado com a sua aliança, comanda 352 assentos, contra os 52 assentos conquistados pelo Congresso Nacional Indiano, partido liderado pelo candidato derrotado, Rahul Gandhi, segundo Hall (2019), foi recebida com certo alívio pelos países do Indo-Pacífico. Isso porque as expectativas da política externa indiana sinalizam maior continuidade no papel de interlocutor regional, garantida pelas habilidades de liderança do Primeiro-Ministro, favorece melhores relações de equilíbrio com a China e possibilidades de conclusão do Regional Comprehensive Economic Partnership (RECP), concentrada na ASEAN. Contudo, Modi depara-se com um ambiente internacional mais desafiador desde que chegou ao poder, em 2014.

A China está mais assertiva regional e globalmente, limitando as estratégias de inserção regional e ascensão global da Índia, enquanto o Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, ao mesmo tempo em que busca estabelecer a Índia como um grande parceiro estratégico¹ e um aliado em termos de vendas de hardware militar e transferência de tecnologia, pressiona a política externa de Delhi por mudanças em aspectos comerciais ao forçar a redução da compra de petróleo do Irã e da Venezuela, a fim de evitar sofrer com as potências sanções americanas. O Paquistão continua aproveitando-se da inserção chinesa no Sul da Ásia para aprofundar suas relações bilaterais e confrontar a assertividade indiana.

A campanha de reeleição de Modi incluiu uma forte retórica em torno da segurança

nacional, assim como promessas de punir o Paquistão por supostamente ter apoiado uma revolta armada na região disputada da Caxemira. Os países do Sul da Ásia compreendem a China como um país com maior capacidade para responder economicamente às suas necessidades de desenvolvimento, dificultando os esforços indianos de integrar economicamente a região. Dessa forma, caberá à tradicional política externa de não-alinhamento, equilibrar suas relações regionais e globais, bem como aos parceiros estratégicos da Índia, principalmente, a Austrália e o Japão, fortalecer as iniciativas de cooperação, de maneira a administrar os desafios impostos pela crescente mudança geopolítica e econômica, condição fundamental para sustentar a ascensão global da Índia. A significativa vitória de Narendra Modi, a primeira desde 1971 em que um Primeiro-Ministro em exercício manteve a maioria absoluta, demonstra a sua grande popularidade e a força do seu capital político, o que poderá contribuir para consolidar a sua visão de futuro para a Índia.

Notas

¹ A Asia Reassurance Initiative Act (Lei da Iniciativa de Recuperação da Ásia) deixa claro o apoio do Congresso Americano para a parceria estratégica com a Índia, visando articulações de segurança no âmbito do Quad.

André Siqueira

Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Mestrado em Relações Internacionais com área de concentração em Política Internacional pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IE UFU). Especialização em Direito Internacional pela Faculdade de Direito Damásio. Graduação em Turismo pela Universidade de Uberaba (UNIUBE). Estudante vinculado ao grupo de pesquisa do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/INEU), membro do Grupo de Estudos sobre os BRICS da Faculdade de Direito do Largo São Francisco da Universidade de São Paulo (GEBRICS/USP) e integrante do Observatório de Regionalismo (ODR), vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). Agendas de pesquisa e interesse: (1) Estuda as Potências Médias e Regionais, com ênfase na análise da política externa de Brasil e Índia; (2) Integração Regional e Regionalismo Comparado, concentrando-se na América Latina, Ásia e Europa; (3) Geopolítica Asiática, com ênfase nas relações estratégicas do Indo-Pacífico; (4) Educação e Teoria das Relações Internacionais; (5) BRICS; (6) Economia Política Internacional. Trabalhou no Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR/Ministério do Turismo) e no Escritório Brasileiro

REFERÊNCIAS

ASIA TIMES. New Delhi's Indo-Pacific "Great Game". Disponível em: <https://www.asiatimes.com/2019/04/opinion/new-delhis-indo-pacific-great-game/>, 2019.

CHAUDHURY, Rahul R. India's Neighbourhood Policy in the First Year of the Modi Government. Text of the Talk at IISS-US, Washington, DC, 2015.

DAS, Angana. India's Neighbourhood Policy: Challenges and Prospects. *Jindal Journal of International Affairs*, Vol. 4, Issue 1, 2016.

HALL, Ian. After Modi's election win, what's next for India in the Indo-Pacific?, Disponível em: <https://www.aspistrategist.org.au/after-modis-election-win-whats-next-for-india-in-the-indo-pacific/>, 2019.

HARSH, Pant. Modi 2.0 confronts a challenging foreign policy landscape. Disponível em: <https://thediplomat.com/2019/05/modi-2-0-confronts-a-challenging-foreign-policy-landscape/>, 2019.

LIMA, Marcos C. *Política Internacional Comparada. O Brasil e a Índia nas novas relações Sul-Sul*. Ed. Alameda, 2012.

MOHAN, Raja. India's Role in Asian Security. In: N. S. Sisodia and V. Krishnappa (eds.), *Global Power Shifts and Strategic Transition in Asia*, New Delhi: Institute of Defense Studies and Analyses, pp. 33–56, 2009.

MOHAN, Raja. Two speed regionalism. *The Indian Express*. <http://indianexpress.com/article/opinion/columns/two-speed-regionalism/>, 2015.

MUKHERJEE, Pranab. External Affairs Minister on 'India and the Global Balance of Power', on the occasion of the national launch of the Global India Foundation, 2008.

MUNI, S. D. Narendra Modi's Foreign Policy: Rebuild South Asian Neighbourhood. *Claws Journal*, no. 1, 2015.

STUENKEL, Oliver. *A Índia na Ordem Global. Coleção Entenda o Mundo*. Ed. FGV, 2013.

THE DAILY STAR. Indo-Pacific Strategy: Implications for the Region. Disponível em: <https://www.thedailystar.net/round-tables/news/indo-pacific-strategy-implications->

the-region-1717426, 2019.

THE DIPLOMAT. 5 Big Ideas for the Indian Foreign Ministry's New Indo-Pacific Desk. Disponível em:<https://thediplomat.com/2019/05/5-big-ideas-for-the-indian-foreign-ministrys-new-indo-pacific-desk/>, 2019.

VAJPAYEE, Atal Bihari. You Can Change Friends, Not Neighbors. http://articles.economictimes.indiatimes.com/2003-05-09/news/27547221_1_india-and-pakistanjammu-and-kashmir-lahore-declaration, 2016.

VALOR. Novos conceitos e estratégias na Ásia. Disponível em:<https://www.valor.com.br/opiniao/5610325/novos-conceitos-e-estrategias-na-asia>, 2018.

WU, Jin; GETTLEMAN, Jeffrey. India Election 2019: A simple guide to the world's largest vote. New York Times. Disponível em:<https://www.nytimes.com/interactive/2019/world/asia/india-election.html#hed-6>, 2019.

REGIONALISMO EM CRISE? PROMESSAS DO CONTINENTE AFRICANO

Clarissa Correa Neto Ribeiro

Nesta segunda-feira, 9 de setembro, completaram-se 20 anos da assinatura da Declaração de Sirte por parte da Organização da Unidade Africana, documento que convocava o lançamento da União Africana (UA) e o relançamento da integração no continente. Considerando a data histórica, o Observatório pretende retomar nesta semana as discussões sobre a integração africana no atual momento do regionalismo.

Nos últimos tempos, notícias como a saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit) e o desmonte da UNASUL vêm dominando os debates acerca das parcerias regionais, em decorrência também da ascensão de governos de direita e do crescente nacionalismo. No entanto, esse tipo de conjuntura pode também servir para a valorização e busca de novos aliados, como demonstra a firma do acordo Mercosul-UE, que se afasta da polarização entre China e EUA no mercado internacional.

No caso da África, a solução apresentada passa pelo aprofundamento da integração regional, com a firma da Área de Livre Comércio Continental Africana (AfCFTA, em seu acrônimo em inglês), e seu estudo pode trazer reflexões para o cenário de outras regiões. O acordo, que foi lançado em março de 2018, após alguns anos de prospecção, dá força e atualiza projetos regionais mais antigos como a Comunidade Econômica Africana, de 1991, e pretende constituir a maior área de livre comércio do mundo.

Quando de sua assinatura em março de 2018, 45 dos 55 Estados-membro da União Africana o firmaram. Como condição para a entrada em vigor da AfCFTA, ao menos 22 países deveriam ratificar e depositar os instrumentos junto à UA, e o acordo passaria a

valer em 30 dias. Em 30 de maio de 2019, o acordo entrou em vigor, e, neste momento, apenas três países ainda não o haviam firmado: Nigéria, Benin e Eritreia[1].

A adesão da Nigéria à AfCTA era aguardada com bastante ansiedade entre os membros da comunidade africana, uma vez que o país representa uma das maiores economias do bloco, com o maior contingente populacional, e, conseqüentemente, um dos maiores mercados consumidores, o que torna o acordo mais atrativo. Inicialmente, o presidente nigeriano havia expressado preocupações com os setores nacionais e a abertura do mercado aos produtos estrangeiros. No entanto, após consultas com as elites nacionais[2], a firma do acordo foi alcançada na abertura da Cúpula da União Africana ocorrida no Níger em julho de 2019, onde a AfCTA foi oficialmente lançada após sua entrada em vigor. O Benin também aderiu ao projeto nesta cúpula, fazendo da Eritreia o único país africano a não assinar o acordo até o momento, em razão de disputas territoriais não resolvidas com a Etiópia[3].

A proposta da AfCTA faz parte de um projeto maior, a Agenda 2063 da UA, da qual também faz parte o lançamento do Mercado Único de Transporte Aéreo, sobre o qual escrevemos para o ODR no ano passado. Trata-se um programa estratégico de 50 anos, lançado em 2013 e projetado para as comemorações dos 100 anos do lançamento da Organização da Unidade Africana em 2063. A Agenda 2063 conta atualmente com catorze projetos emblemáticos, *flagship projects*, cuja execução é considerada chave para o aceleração do crescimento africano[4].

A ideia por trás de um acordo de livre comércio é a liberalização do comércio através da remoção das barreiras tarifárias sobre os produtos. Em sua primeira fase operacional, a meta da AfCTA seria a remoção das tarifas de 90% dos produtos de cada país. Considerando as características dos países africanos, a proposta estaria baseada na integração das pequenas economias de modo a atrair investimentos de longo prazo e em larga escala.

No caso da AfCTA, a liberalização representa um mercado consumidor de 1,2 bilhões de pessoas e um PIB de mais de 3 trilhões de dólares, dentro de um continente em constante crescimento. Segundo dados da UNCTAD, apenas África e Ásia apresentam, desde 2008, potencial de crescimento do comércio intrarregional. E, segundo estimativas da União Africana, a concretização do acordo ocasionaria um aumento de cerca de 60% neste comércio até 2022.

Se em fevereiro de 2018 afirmávamos que a integração africana seguia na contramão das tendências mundiais ao propor novas iniciativas para o aprofundamento de seus projetos, a consolidação da AfCTA e os direcionamentos apresentados nas negociações consolidam tal entendimento. Não é possível desconsiderar os desafios a serem enfrentados pelos países africanos, como a necessidade de maior integração física para a circulação do comércio e a diminuição das barreiras para a circulação de pessoas, circunstâncias que vem sendo abordadas pela Agenda 2063.

Também chama a atenção a necessidade da habilidade negociadora para a harmonização de tarifas entre 55 países e a criação de um consenso. Atualmente, cerca de apenas 16% do comércio africano é intrarregional, e os produtos de exportação têm diferentes valores agregados, desde peixes frescos a petróleo. Portanto, é preciso trabalhar a complementaridade das economias com atenção às assimetrias entre os países para que se possa continuar a desenvolver o continente, a partir do esforço integrado. Ainda assim, os dados indicam que se o regionalismo está em crise, a África oferece como resposta mais investimento nas relações internas através do planejamento de longo prazo e a concertação em busca da unidade regional.

Notas

¹ A ratificação do acordo pode ser acompanhada na página da União Africana.

² Segundo dados da BBC, o Nigerian Office for Trade Negotiations organizou reuniões de consulta com 27 grupos nacionais, inclusive sindicados.

³ Os conflitos entre Eritreia e Etiópia vêm sendo mitigados para uma situação de paz, criando a expectativa de que o país possa também se juntar à AfCFTA no futuro.

⁴ Os flagship projects podem ser conferidos na página da União Africana.

Clarissa Correa Neto Ribeiro

Doutora e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas - Unesp, Unicamp, PUC SP. Bolsista CAPES, foi pesquisadora visitante no German Institute of Global and Area Studies - GIGA Hamburg, pelo Programa Doutorado Sanduíche no Exterior (CAPES PDSE) e realizou pelo Programa de Escala de Pos Grado da AUGM mobilidade acadêmica de mestrado junto a Universidad de la Republica (Uruguai). Graduada em Ciências do Estado na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), foi bolsista de Iniciação Científica do CNPq. Membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e do Observatório de Regionalismo (ODR). Interessada em pesquisas sobre regionalismo comparado, atualmente investiga as consequências da proliferação de instituições regionais na

CELAC: DE LA CONVERGENCIA A LA PARÁLISIS

Milagro Mengana

En funcionamiento desde 2011 dado el contexto favorable de convergencia política, la Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC) fue catalogada como uno de los principales logros regionales debido a la participación de 33 países del continente, con la excepción de Estados Unidos y Canadá.

Mecanismo de diálogo y concertación política, articulador sobre la base del consenso, plataforma facilitadora para la mayor presencia de la región en el mundo y espacio para enfrentar desafíos comunes resultan los objetivos de este foro regional sumido hoy en una profunda fractura ideológica.

Y es que la situación venezolana se convirtió en un divisor regional derivando en la parálisis de los trabajos del mecanismo de concertación desde hace dos años. La suspensión de reuniones sectoriales y ministeriales preludió la suspensión de la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, la cual debía ser celebrada en enero de 2018, cumbres celebradas ininterrumpidamente hasta ese momento. En cambio, se produjo la XV Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Nueva York durante el 72 periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, espacio donde la preocupación prioritaria resultó la relación con los socios extrarregionales, particularmente la Unión Europea tras la postergación de la III Cumbre CELAC-UE prevista para octubre de 2017 en San Salvador.

La diatriba política e ideológica en el mecanismo, si bien no exclusivo de ella, está definida entre el Grupo de Lima y Venezuela –así como los países que apoyan esta última. El Grupo de Lima, de cuya Declaración son firmantes 12 países

latinoamericanos, ha reiterado la “condena a la ruptura del orden democrático en Venezuela” a la par que ha apoyado la suspensión de este país por parte de Mercosur, se ha negado a apoyar las candidaturas venezolanas en organizaciones internacionales y por cuyo pedido expreso de Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú debió aplazarse la III Cumbre CELAC-UE.

La parálisis de la CELAC conllevó, además, a la prórroga por un año de la Presidencia Pro Témpore de El Salvador, la cual solo fue asumida por Bolivia el 14 de enero de 2019. En tal sentido, la PPT boliviana tiene el reto de conciliar soluciones a la fractura interna de su membresía, así como dar continuidad a los diálogos de la región en sus relaciones con la UE, China, Corea, la India, Japón, Rusia y Turquía y la concertación al interior de la Organización de Naciones Unidas y otros mecanismos internacionales

El primero de estos retos, distante hoy debido a la continuidad de la crisis venezolana, la más reciente situación nicaragüense y a la propia mudanza del mapa de gobiernos de la región y en consecuencia de sus prioridades de política externas; así como por la capacidad paralizante dentro del mecanismo del Grupo de Lima, el cual representa un tercio de la membresía de la CELAC. El segundo desafío, si bien plausible y donde convergen las mayores voluntades políticas de la región e intereses de los socios extrarregionales, aún deberá recorrer el camino de la solución de las divergencias que impiden la “única voz” como pretensión constitutiva de la CELAC en el contexto de reconfiguración regional.

Milagro Mengana

Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas. Mestre em Relações Internacionais pelo ISRI (Cuba) e Mestre em Direito Penal pela UO (Cuba). Atuou por sete anos como professora, coordenadora e pesquisadora no curso de Licenciatura em Direito da ULT, Cuba. Atua e tem interesse nas seguintes áreas: Integração Regional e relações bilaterais de Cuba com os países latino-americanos.

POR QUE AS NEGOCIAÇÕES ENTRE O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPEIA NÃO CHEGAM A UM FIM SATISFATÓRIO?

Ana Elisa Thomazella Gazzola

De acordo com o modelo de integração econômica do autor Bela A. Balassa, o Mercado Comum se caracteriza pela redução e/ou eliminação das barreiras alfandegárias, além de possibilitar a livre circulação de pessoas (trabalho) e capitais. Nesta etapa, a união aduaneira já está consolidada através de uma política comercial comum entre os países, com a totalidade de suas pautas comerciais (bens e serviços) incluída no acordo de desgravação tarifária.

O Tratado de Assunção foi firmado em 1991 com a finalidade de convergir esforços para a constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Entretanto, mesmo após o estabelecimento de uma tarifa externa comum e adoção de uma política comercial própria em relação a terceiros Estados, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) ainda não logrou atingir seu objetivo institucional.

Consensualmente, entre os pesquisadores de integração regional, o Mercosul hoje é classificado como uma união aduaneira imperfeita. Muitos bens e serviços considerados sensíveis para suas economias nacionais compõem a extensa lista de exceções à TEC que impede que 100% da pauta comercial de todos os membros esteja completamente livre de tarifação. Sem este requisito, não há implementação exitosa da união aduaneira.

Os impasses institucionais do Mercosul são discutidos há, pelo menos, uma década: a partir do momento em que o bloco se aprofundou por meio da criação de novas instituições de caráter social e incluiu a Venezuela como membro-permanente; sem, entretanto, avançar efetivamente nas etapas comerciais e econômicas.

Neste cenário, sabidamente diferentes caminhos institucionais tornam-se possíveis

para o Mercosul: a ruptura do acordo com a extinção gradual do bloco; a manutenção de seu status quo por meio da flexibilização cada vez maior de suas políticas; o retrocesso do processo de integração para uma zona de livre comércio; ou, enfim, o aprofundamento institucional com a consolidação da união aduaneira e, quiçá, do próprio mercado comum.

Diante da complexidade do processo de formação interno do Mercosul, torna-se um desafio para o bloco encaminhar, de maneira consistente, as negociações com a União Europeia – ao que tudo indica – para a formação de uma área de livre comércio extra regional.

As tratativas entre os blocos ocorrem há quase duas décadas sem uma finalização satisfatória. A tentativa de estabelecer um acordo de associação se iniciou em 2000 e, desde então, 30 rodadas de negociação já foram realizadas, revelando um processo longo e complexo, que inclusive já sofreu bloqueios de muitos anos. De maneira geral, os mesmos elementos que impedem o aprofundamento do Mercosul, também prejudicam o acordo com a União Europeia: protecionismo e exceções tarifárias.

As dificuldades para avançar rumo à eliminação dos obstáculos ao comércio intrazona e alcançar acordos com sócios extra regionais significativos, por um lado, resultam de pressões exercidas pelos membros mais frágeis do Mercosul, Paraguai e Uruguai. Porém, a busca de proteção de setores sensíveis não é exclusividade dessas economias.

Após a entrada em vigor do Tratado de Roma, as políticas agrícolas europeias foram substituídas por mecanismos de intervenção a nível comunitário, resultando na criação da Política Agrícola Comum (PAC). A União Europeia sempre demonstrou clara tendência de apoiar os rendimentos dos produtores europeus através da regulação conjunta de seus mercados agrícolas. França, Polônia, Irlanda e Bélgica¹ manifestaram preocupação à Comissão Europeia, nas últimas semanas, em relação aos efeitos que as negociações recentes possam ter na agricultura.

Sob o viés institucional, a variável política é de grande relevância para o avanço do processo de integração. Em momentos de maior alinhamento político entre os Estados envolvidos, os encontros entre os Executivos tornam-se mais frequentes, colocando em foco a disponibilidade de intermediação das negociações neste nível. Entretanto, não se deve esquecer que o processo decisório se inicia no nível nacional através de um

complexo e intenso jogo de barganhas entre grupos de interesse e o setor governamental. Além disso, barreiras técnicas e fitossanitárias também geram dificuldades que devem ser superadas, antes mesmo de os produtos e serviços serem vendidos, caso não sigam as exigências mínimas para o ingresso no mercado dos outros países-membros.

A esta complexidade natural do processo decisório, somam-se assimetrias relevantes em termos de desenvolvimento relativo de cada um dos blocos e fortes interesses comerciais divergentes. Torna-se compreensível, assim, a existência de tantos impasses que prologam as negociações sem previsão de resultados efetivos no curto prazo.

Todo este cenário, inevitavelmente, leva ao questionamento do próprio processo de integração: é evidente que para alcançar bons resultados em acordos com parceiros importantes o Mercosul precisa, antes de tudo, efetivar a reforma institucional do bloco, prevista para 2004, que também nunca logrou frutos. Se retroceder o processo para uma zona de livre comércio não parece, econômica e politicamente, viável pelos altos custos de se desfazer de um processo em andamento há quase 30 anos, o bloco deve decidir-se por quais caminhos seguir rumo ao aprofundamento sério e comprometido para concretização de sua união aduaneira.

Qualquer um dos caminhos afetará o futuro do acordo com a União Europeia. No entanto, permanecer à deriva, sem saber para onde ir, mantém as negociações extra regionais exclusivamente dependentes de políticas de governo dos países envolvidos em cada período. E este resultado nós já acompanhamos desde 2000.

Notas

¹ EFE. UE e Mercosul seguem em conversas para dar impulso político a acordo. 23 jun. 2019. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/internacional/ue-e-mercotel-seguem-em-conversas-para-dar-impulso-politico-a-acordo-23062019>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

Ana Elisa Thomazella Gazzola

Professora de Relações Internacionais na UNIP. Doutoranda e mestra do Programa de Pós-

Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas - UNESP, UNICAMP e PUC-SP, desde 2015, com foco em processos de Integração Regional na América do Sul. Pesquisadora do Observatório de Regionalismo (ODR) e da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). Pós-graduada em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (2013). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2009).

O GRUPO DE VISEGRADO E A UNIÃO EUROPEIA

Flávia Loss

Durante a crise migratória que ocorreu na Europa em 2015, um grupo de países recebeu grande destaque na mídia internacional: Visegrado ou V4. Composto pela Polônia, República Tcheca, Hungria e Eslováquia, o grupo recusou-se a aceitar as cotas obrigatórias de refugiados impostas pela União Europeia, suscitando intensa discussão sobre xenofobia, migração e a ascensão da extrema direita no continente. A inédita atenção recebida gerou dois resultados: por um lado, despertou o interesse do público geral em sua trajetória e em seu papel na dinâmica da integração europeia; em outra perspectiva, fortaleceu a percepção entre os membros do grupo de que suas ideias podem resolver os problemas europeus mais prementes e que devem participar ativamente dos rumos da integração.

Antes de prosseguir na análise dos eventos recentes, cabe retomar a origem do grupo e seus principais objetivos. Primeiramente, o grupo de Visegrado é uma aliança diplomática para cooperação entre seus membros e não possui estruturas formais, tendo sido criado em 1991 no contexto das incertezas geradas pelo colapso do comunismo. Ansiosos para se desvencilharem de seu passado soviético e consolidarem suas jovens democracias, os três países conceberam o grupo como uma estratégia para auxiliar o processo de entrada na então Comunidade Econômica Europeia (CEE – desde 1993, União Europeia) e na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). À época, tal agenda ficou conhecida como “retorno à Europa” (Latawski, 1993).

Dessa forma, em 15 de fevereiro de 1991 os presidentes Václav Havel (1989-1992) da Tchecoslováquia, Lech Walesa (1990-1995) da Polônia e o primeiro-ministro József

Antall (1990-1993) da Hungria se reuniram na cidade de Visegrado, localidade que possui forte simbolismo histórico para os três países e que, por esse motivo, batizou o grupo de cooperação. Em 1993, com a dissolução pacífica da Tchecoslováquia, Visegrado incorporou a Eslováquia como novo membro.

Cabe ressaltar que os ideais democráticos permearam a criação de Visegrado, assim como uma forte oposição ao nacionalismo¹ (Rupnik, 2016) que poderia desestabilizar a Europa Central e dificultar a inserção desses países na política europeia mais ampla. Imbuído pelo espírito democrático e de solidariedade, o grupo de Visegrado atravessou a década de 1990 como importante fórum de discussão e resolução de conflitos entre seus membros, além de intercambiarem experiências para o preenchimento dos requisitos de ingresso na União Europeia. Ainda que o entusiasmo com o grupo tenha sofrido alguns reveses ao longo da sua trajetória, especialmente durante os três mandatos do primeiro-ministro eslovaco Vladimir Meciar (1990-1991, 1992-1994 e 1994-1998), que reacendeu o nacionalismo de seus conterrâneos, Visegrado se manteve coeso e obteve um importante marco no ano 2000, quando foi criado o Fundo Internacional de Visegrado. Com sede em Bratislava, na Eslováquia, a organização financia projetos nas áreas de educação, ciência, meio ambiente e defesa, oferecendo também bolsas de estudos para pesquisadores. Entre suas conquistas, é importante ressaltar que Visegrado colaborou para o incremento das relações entre seus membros e outros sub-grupos europeus homônimos, como a BENELUX (Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo) e o Conselho Nórdico (Suécia, Dinamarca, Noruega, Islândia e Finlândia).

A primeira vitória importante de Visegrado ocorreu em 1999, quando a República Tcheca, a Polônia e a Hungria ingressaram na OTAN. Nesse sentido, um dos principais objetivos de criação do grupo foi atingido, ainda que a Eslováquia tenha ficado de fora devido ao déficit democrático e a retórica nacionalista do presidente Meciar. O país seria admitido na organização apenas em 2004, mesmo ano em que Visegrado atingiu seu principal objetivo: a admissão conjunta na União Europeia (UE). A primeira década do século XXI encerrava, com sucesso, os desígnios perseguidos por Visegrado, que optou por manter a cooperação subregional mesmo depois do ingresso na UE e utilizar o grupo como um canal de interlocução entre seus membros e Bruxelas.

Mesmo assim, a falta de uma agenda específica colocou em xeque a continuidade de Visegrado e diversos analistas decretaram sua irrelevância. Relegado a uma influência

circunscrita aos seus membros, recebeu pouca atenção da academia e da imprensa, situação que seria alterada durante a crise da imigração europeia ocorrida em 2015. O agravamento da guerra na Síria ocasionou um fluxo migratório de mais de um milhão de pessoas para a Europa, exigindo que a EU elaborasse um plano de emergência para realocar cerca de 160 mil refugiados entre seus membros através de uma cota. Essa proposta causou forte reação dos países centro-europeus, especialmente da Hungria, cujo território era rota de passagem de refugiados que se direcionavam para a Europa ocidental.

Liderada pelo nacionalista, conservador e eurocético Viktor Órban desde 2010, a Hungria criticou com veemência a política de cotas de realocação de refugiados da UE e foi o primeiro país a adotar medidas radicais em relação ao problema, construindo uma cerca de 175 km de extensão na fronteira com a Sérvia para impedir a entrada de imigrantes. A população húngara apoiou a medida e parece convencida de que seus principais problemas derivam da entrada de estrangeiros em seu território, visto que em 2018 reelegeu Órban para seu terceiro mandato consecutivo como primeiro-ministro. O aumento da xenofobia entre os húngaros também ficou evidente nos resultados da pesquisa “Migrant Acceptance Index” divulgada pela consultoria Gallup, em 2017, que mostrou a Hungria como o terceiro país menos receptivo para imigrantes no mundo. Sozinho, Órban já traria problemas para a UE com suas medidas domésticas e seu discurso eurocético; porém, a situação se agravou com o apoio de outro membro de Visegrado, a Polônia. A conservadora Beata Szydło, primeira-ministra entre 2015 e 2017, rejeitou as cotas de realocação e fez diversas declarações polêmicas, relacionando a entrada de migrantes diretamente ao terrorismo.

A Eslováquia, governada pelo social-democrata Robert Fico (2012-2017), endossou a postura da Hungria e da Polônia e endureceu sua política migratória alegando diferenças religiosas e culturais, visto que é um país predominantemente cristão e os refugiados são muçulmanos. Por fim, a República Tcheca adotou a mesma postura de seus pares em relação ao problema, haja vista que o primeiro-ministro Andrej Babiš (2017-atual) fez diversas declarações contra a imigração. Da mesma forma, seu antecessor, Bohuslav Sobotka (2014-2017) igualmente criticava a política migratória da UE.

Visegrado voltou, assim, aos holofotes como um grupo de países que reforça a onda conservadora que desafia a UE nos últimos anos. Os discursos dos líderes dos quatro

países estão impregnados de referências ao caráter cristão da Europa e a pretensa homogeneidade cultural e étnica do continente. Essas características, segundo esses países, devem ser defendidas das ameaças da globalização e do islamismo. A UE é ainda criticada por sua permissividade com os imigrantes e por forçar seus membros a acatarem cotas e outras políticas que atentam contra a soberania e segurança de seus Estados.

No que diz respeito às políticas domésticas dos membros de Visegrado, os princípios democráticos também tem sido violados, especialmente na Hungria e na Polônia, que adotaram medidas contra a liberdade de imprensa e violaram direitos dos pouquíssimos refugiados que chegam aos seus territórios, conforme apontam relatórios da Anistia Internacional de 2016. Em setembro de 2018, a UE deu início a um movimento de reação contra a deterioração do Estado de direito nos dois países e utilizou, pela primeira vez, o artigo 7º do Tratado da União Europeia para punir a Hungria pela perseguição contra jornalistas e organizações não governamentais de apoio aos refugiados, além de violar os direitos humanos dessa população.

É interessante notar as peculiaridades do euroceticismo de Visegrado em relação a outras manifestações contra a UE no continente. Apesar das constantes críticas ao projeto de integração, não existe intenção, ao menos até o momento, de saída dos países de Visegrado da UE. Os líderes tem manifestado o desejo de reformar e alterar diversos dispositivos da integração europeia e suas principais propostas versam sobre o fortalecimento dos parlamentos nacionais, além da incorporação gradativa dos países dos Balcãs à UE como forma de contrabalancear o impacto econômico da saída do Reino Unido. Estimulados pelos líderes de extrema direita da Europa Ocidental e crescentemente inseridos na agenda política de Bruxelas nos últimos anos, o grupo de Visegrado ganhou protagonismo inédito e acredita que pode influenciar o futuro da integração europeia, indicando rumos para a solução de seus principais problemas.

Ainda assim, apesar de compartilharem a intenção de participar ativamente dos rumos da UE, pode-se observar uma crescente fratura entre os membros de Visegrado (Nič, 2016), visto que a República Tcheca e a Eslováquia adotam uma postura mais moderada quanto às críticas a Bruxelas e já demonstram preocupação com a imagem negativa de Visegrado entre os países da Europa Ocidental. É inegável também que esses dois países preservam suas respectivas democracias com mais zelo do que a Hungria e a

Polônia e que querem ser vistos como iguais entre os demais membros da UE.

Em resumo, Visegrado foi um importante ator na transição de seus membros para a democracia e a economia de mercado, auxiliando-os a cooperarem e amplificarem suas vozes junto à União Europeia. Seu papel na estabilidade da Europa Central também é relevante, tendo resolvido de forma pacífica e com sucesso diversas crises ao longo da década de 1990. Presume-se que Visegrado terá importância na redefinição da UE pós-Brexit, porém, resta saber se os demais países da UE concordarão com as soluções radicais propostas por Visegrado e se compartilham da visão de mundo desse subgrupo.

Visegrado e o Brasil

Curiosamente, apesar da distância geográfica e cultural entre os membros de Visegrado e o Brasil, após a eleição do presidente Bolsonaro ocorreu uma inédita aproximação entre esses países, especialmente com a Hungria e a Polônia. Como características comuns, podem-se apontar as tendências xenófobas, nacionalistas e anti-globalização, além da contestação quanto a interferência das organizações internacionais na soberania de seus Estados.

Durante o Fórum Econômico Mundial de realizado na Suíça, em janeiro de 2019, Bolsonaro se reuniu com o primeiro-ministro da República Tcheca, Andrej Babis e o presidente da Polônia, Andrzej Duda² (2015-atual). O principal tópico, como esperado, foram as respectivas políticas migratórias e futuras oportunidades comerciais. Ainda em janeiro, Orbán realizou visita oficial ao Brasil e encontrou Bolsonaro, que foi convidado a visitar os países de Visegrado para prospectar oportunidades de negócios. Apesar das simpatias iniciais, o alinhamento ideológico não bastará para aumentar a corrente comercial, visto que os países de Visegrado são os que menos exportam para fora da UE³. O principal parceiro comercial do grupo, tanto para importações quanto para exportações é a Alemanha, seguido do comércio intragrupo de Visegrado. Resta saber se a inédita parceria Brasil-Visegrado se concretizará e quais benefícios trará aos envolvidos, para além da retórica.

Notas

- ¹ É importante lembrar que os quatro países de Visegrado fizeram parte do império Austro-Húngaro (1867-1918) e que o nacionalismo foi um elemento importante na independência desses povos. A ênfase no combate ao nacionalismo no momento da criação do grupo reflete a preocupação de que esse sentimento desestabilizasse a Europa Central após a dissolução da União Soviética.
- ² <<https://tudo-sobre.estadao.com.br/Andrzej-Duda>>.
- ³ “The Visegrad Group countries export the least outside Europe”. Financial Observer, 27 de julho de 2017. Disponível em: <https://financialobserver.eu/poland/the-visegrad-group-countries-export-the-least-outside-europe/>

Flávia Loss

Professora no Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo. Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina - PROLAM da Universidade de São Paulo (2014). Foi assessora técnica da Secretaria Municipal de Relações Internacionais da prefeitura de São Paulo (2011-2016). Possui experiência no desenvolvimento de projetos acadêmicos nas áreas de Política Internacional e Relações Internacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: Teorias de Relações Internacionais, Integração Regional, Política Externa, América Latina, Comunidade Andina, Mercosul e Teorias de Integração Regional.

AMÉRICA DO SUL EM CRISE: ONDE ESTÃO AS INSTITUIÇÕES REGIONAIS?

Gabriela D. Ferreira da Costa

Nas últimas semanas, uma série de eventos ocorridos na América do Sul tem ganhado notoriedade na imprensa e despertado curiosidade nas redes sociais. Os protestos no Equador, no Chile e na Colômbia e as eleições na Argentina, na Bolívia e no Uruguai são os destaques. Em comum, esses acontecimentos possuem demandas sociais e discussões sobre democracia. De modo geral, o cenário na América do Sul é de insatisfação popular. Nesse sentido, o que salta aos olhos é o quadro generalizado de instabilidade política da região, algo recorrente na história do subcontinente.

A questão, antes restrita ao debate da crise na Venezuela, expandiu-se e suscitou dois questionamentos principais: quais as origens desse panorama de instabilidades e como essas questões podem ser resolvidas? No marco das indagações sobre possíveis resoluções para a situação, apresentamos aqui uma terceira pergunta: qual seria o papel das instituições regionais na resolução, especificamente, das crises políticas sul-americanas?

As instituições regionais poderiam auxiliar na contenção das instabilidades políticas de duas maneiras: como um elemento dissuasório do rompimento da normalidade democrática e como um agente mediador dos conflitos políticos. A vinculação entre a integração regional e a questão democrática é objeto frequente nos estudos do regionalismo. Na Academia, o entendimento é de que para a integração regional a democracia nos Estados participantes do processo é condição *sine qua non*. Não obstante, a integração regional também é vista como ferramenta potencial para o fortalecimento dos regimes democráticos (BRESSAN, 2011). A dissuasão a rupturas na

democracia está assentada na “cláusula democrática” presente em muitos dos arranjos regionais sul-americanos. No Mercosul, por exemplo, a cláusula democrática foi incorporada em 1998 com o Protocolo de Ushuaia. Já a Unasul, adotou a cláusula democrática em 2010 ao estabelecer o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia (BIZZOZERO, 2016).

A cláusula democrática é um mecanismo que implica sanções aos atores que tiverem o seu regime democrático doméstico rompido ou, em alguns casos, que estiverem sob forte ameaça de rompimento do mesmo (ROJAS, 2015). De modo geral, os Estados enquadrados na cláusula democrática são suspensos dos blocos regionais e perdem os benefícios da participação nesses arranjos. Dessa forma, a obstrução ao desfrute das prerrogativas regionais e suas respectivas vantagens é um incentivo para a manutenção da normalidade democrática. Além disso, um outro modo pelo qual as instituições regionais ajudam na preservação da democracia nos Estados-membros é com missões de acompanhamento eleitoral nas quais representantes estrangeiros enviados pelas organizações regionais acompanham e atestam a lisura do processo, reduzindo a margem de contestação dos resultados.

Muitas das instituições regionais sul-americanas se propõem a mediar conflitos entre os Estados da região, mas também conflitos internos de seus Estados-membros. A sustentação dessa atuação está no fato de as instituições regionais se colocarem como ator neutro nessas disputas. A organização regional mais atuante nesse sentido nos últimos anos foi a Unasul. Dado que um dos objetivos de constituição da Unasul foi a resolução de questões sul-americanas sem a ingerência de atores extrarregionais, a organização desde seu princípio se posicionou como conciliadora regional. Um evento que exemplifica o papel pertinente das instituições regionais como mediadoras é o da instabilidade na Bolívia em 2008. Na ocasião, Evo Morales viu seu mandato ameaçado por grupos contrários à nova constituição boliviana e, sobretudo, à Lei de Hidrocarbonetos. Na esteira das tensões, houve inclusive ameaça secessionista no leste do país. Além de ter imediatamente condenado as movimentações golpistas, a Unasul criou uma comissão para acompanhar e auxiliar a mesa de diálogo na Bolívia, logrando a pacificação do país (SEVERGNINI, 2017).

Outro caso, desta vez de tensões entre Estados-membros, foi acompanhado de perto e mediado pela Unasul. Também em 2008 ocorreu uma crise diplomática entre Colômbia

e Equador. Durante combate pela captura de um importante membro das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), a Colômbia acabou adentrando território equatoriano onde o guerrilheiro foi assassinado. Por conta dessa invasão ao território soberano equatoriano, tanto o Equador quanto a Venezuela romperam relações diplomáticas com a Colômbia. Coube, então, à Unasul arrefecer as tensões entre os envolvidos e mediar a retomada das relações diplomáticas dos dois países com a Colômbia no decorrer de 2009 e 2010. Nesse caso, um importante elemento da Unasul para a resolução da crise foi o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Um dos conselhos mais ativos da organização, o CDS tinha como um de seus objetivos a consolidação de uma zona de paz no subcontinente e foi fundamental para a estabilidade da região durante o seu período de atividade.

Já nos dias de hoje, os dois casos emblemáticos de crise política são os da Venezuela e da Bolívia. A Venezuela enfrenta instabilidades desde o falecimento de Hugo Chávez em 5 de março de 2013. Foi a partir desse momento que se instalou uma crise generalizada no país. Somadas à situação econômica fragilizada, recrudescentes as acusações de violações de direitos civis e políticos. A sucessão de Chávez foi, por si só, objeto de conflito entre o chavismo e a oposição. Com isso, houve um escalonamento das tensões que resultou em violentos protestos em 2014 e nos anos subsequentes. A partir disso, cresceram as denúncias de violações de direitos humanos. A Venezuela entrou em uma crise política, econômica, institucional e social generalizada, levando grandes contingentes populacionais a emigrarem do país. Desde então, oposição e chavismo se encontram em disputa reivindicando suas respectivas legitimidades de governo, configurando um empate catastrófico (HIRST, 2019).

A Bolívia, por sua vez, é um caso ainda recente. Em 21 de fevereiro de 2016 foi realizado um referendo na país consultando a população sobre a possibilidade de uma reforma constitucional que permitisse mais de uma reeleição, pois até aquele momento a constituição boliviana permitia apenas uma reeleição restringindo a dois os mandatos presidenciais consecutivos. Os resultados do referendo foram polarizados. O “não” a uma reforma constitucional venceu com 51,30% dos votos frente aos 48,70% de votos favoráveis à reforma. Mas em novembro de 2017 o Tribunal Constitucional Plurinacional publicou um entendimento favorável a reeleições indefinidas, permitindo que Evo Morales concorresse a um quarto mandato nas eleições presidenciais de 2019. A eleição, ocorrida em 20 de outubro de 2019, foi vencida por Morales, mas em meio à uma série

de acusações de fraudes. Perante essa situação, a OEA publicou informe indicando vulnerabilidades no processo eleitoral. Nesse meio tempo, a oposição se mobilizou e deu início a protestos que foram se tornando violentos. O resultado desse entrave é que em 10 de novembro Evo Morales foi coagido a renunciar à presidência. Assim, as últimas semanas têm sido de forte tensões na sociedade boliviana.

Diante desses dois casos de instabilidade política e de ameaça à democracia, podia-se esperar que, principalmente, o Mercosul e a Unasul – enquanto organizações regionais sul-americanas mais dinâmicas na última década – atuassem em prol da resolução das crises políticas. Contudo, nos últimos anos houve um processo sistemático de despolitização e de enfraquecimento das instituições regionais na América do Sul. O caso mais notório é o da Unasul. A organização, que possuía um impasse para a eleição de um novo Secretário-Geral desde 2017 por conta da polarização ideológica dos Estados-membros, foi paralisada a partir do momento em que seis dos seus membros suspenderam suas participações na organização em abril de 2018. Já em abril de 2019, o governo de Jair Bolsonaro anunciou a saída oficial do Brasil – maior idealizador e líder – da Unasul, concretizando, por fim, seu desmantelamento.

Todavia, anterior ao processo de crise da Unasul, houve um processo de despolitização da agenda regional como um todo. Sanahuja (2009) identifica a primazia da agenda política das instituições regionais como uma das características do regionalismo da primeira década do século XXI. Isso significa que a pauta regional foi ampliada e deixou de ser limitada a temas econômico-comerciais. Fugindo do senso comum que prega a politização como um processo ideológico (comumente associado à esquerda), Dabène (2012) entende que a politização “significa que os atores consideram a integração econômica como um instrumento para alcançar objetivos políticos, como resolução de crises ou consolidação da democracia” (DABÈNE, 2012, p. 42). Ou seja, o componente chave para essa análise é a “instrumentalização” dos processos regionais, fator que permite avaliar se a integração econômica é um meio para fins políticos ou um fim em si mesma (DABÈNE, 2012).

Pelo menos desde 2015, o que se observa é uma tendência de despolitização: a interpretação das instituições regionais como ferramentas para a obtenção de ganhos econômicos, desprezando a pertinência do caráter político das instituições. Sendo assim, as instituições perderam suas atribuições de resolução de crises e de consolidação da

democracia. De fato, as respostas das instituições regionais às crises políticas têm sido ínfimas. Um dos poucos movimentos regionais para a situação da Venezuela foi o estabelecimento do Grupo de Lima, que já foi discutido pelo Observatório de Regionalismo em outro artigo¹. Entretanto, foi uma articulação exógena às instituições regionais já estabelecidas e, na prática, atuou mais como um fórum de contestação do governo Maduro do que um espaço de construção de saídas para a crise.

A análise da resolução política para as crises não representa uma desatenção aos fatores econômicos das instabilidades sul-americanas. Ela diz respeito à leitura das capacidades de atuação das instituições regionais. É evidente que boa parte das movimentações políticas das últimas semanas está associada à condição econômica dos países da região. No entanto, a capacidade das instituições regionais sul-americanas de agir sobre a dimensão econômica das crises é extremamente limitada. Essa restrição é decorrente da forma como as instituições regionais são historicamente configuradas na América do Sul: com um desenho institucional intergovernamental. O manejo de problemáticas macroeconômicas em espaço regional exigiria a construção de mecanismos regionais no longo prazo e, notadamente, tal questão não faz parte da agenda de interesse dos países da região. Nesse contexto, atualmente caberia às instituições regionais conduzir a saída política. Considerando o enfraquecimento dessas instituições regionais discutido acima, nem isso tem sido possível.

Notas

1 <<http://observatorio.repri.org/2018/05/29/o-grupo-de-lima-respostas-a-crise-venezuelana-e-a-nova-face-do-regionalismo-latinoamericano/>>.

Gabriela D. Ferreira da Costa

Mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Foi bolsista de Iniciação Científica dos programas "Jovens Talentos para a Ciência" (CAPES), PIBIC (CNPq) e BIC (UFRGS). Tem experiência na área de Relações Internacionais, com interesse específico em Economia Política Internacional, Política Externa Brasileira e Regionalismos. Pesquisadora do Observatório de Regionalismo (ODR)

REFERÊNCIAS

BIZZOZERO, Lincoln. El vínculo democracia – integración regional en el MERCOSUR: ¿hacia un control mutuo de Estados o hacia mejores niveles de calidad institucional y participación ciudadana? *Pensamiento Propio*, v. 43, p.65-86, 2016.

BRESSAN, Regiane Nitsch. O desafio democrático para a integração regional. In: 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), 2011, São Paulo. Anais. São Paulo: ABRI, 2011. p. 1 – 17.

DABÈNE, Olivier. Consistency and resilience through cycles of repoliticization. In: *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Springer, Dordrecht, 2012. p. 41-64.

HIRST, Monica. A crise na Venezuela e o enquadramento dos Estados Unidos: opções de política externa na América do Sul. São Paulo, palestra realizada na sede do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC-SP), 12 de março de 2019.

ROJAS, Máximo Quitral. Integración y democracia en Latinoamérica: un recorrido histórico. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, n. 23, p. 129-149, 2015.

SANAHUJA, José Antonio. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, v. 7, p. 12-54, 2009.

SEVERGNINI, Nastasia Valentina Barceló. DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO EN AMÉRICA DEL SUR: La acción de la UNASUR en las crisis político-institucionales de Bolivia (2008) y Ecuador (2010). 2017. 80 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, 2017.

O GRUPO DE VISEGRADO E A ALEMANHA: CONTROVÉRSIAS E CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS PARA A INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Letícia Figueiredo Ferreira

No início dos anos 1990, mediante o fim da Guerra Fria e o desmantelamento da União Soviética, os novos regimes democráticos do Leste Europeu passaram a buscar sua integração à Europa Ocidental, tida como um ideal de desenvolvimento político-econômico. Entre esses estavam a Polônia, a Hungria, e a então Tchecoslováquia, que, em 1991, criaram o Grupo de Visegrado, organização subregional voltada à cooperação política, econômica, social e de defesa. Em 1993, com a secessão pacífica da Tchecoslováquia em República Tcheca e Eslováquia, o chamado V3 transformou-se no V4, nome mais usual do mecanismo de integração (GYÁRFÁŠOVÁ; MESEŽNIKOV, 2016). Inicialmente, o foco principal das nações de Visegrado era a adesão de seus membros individuais às instituições euroatlânticas, particularmente a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Assim, a Declaração de Visegrado, documento fundacional do V4, previa como objetivos básicos a transição de regimes socialistas autoritários e de economia planificada para governos democráticos e integrados à ordem capitalista, além do “envolvimento total no sistema político e econômico europeu, bem como no sistema de segurança e legislação” (GRUPO DE VISEGRADO, 1991, tradução nossa). No que se refere ao propósito de modernização econômica do grupo, os quatro adotaram uma série de reformas liberalizantes, logrando expandir suas atividades produtivas e se integrar aos fluxos de comércio e capitais euroatlânticos (ÅSLUND, 2007). Logo se tornaram área privilegiada de destino do Investimento Externo Direto (IED) alemão, tendo muitas empresas alemãs, sobretudo dos setores automotivo, eletromecânico e energético,

movido suas fábricas para os países do V4 devido às vantagens que esses ofereciam: além da proximidade geográfica e cultural, baixos custos de mão de obra, estrutura setorial similar e alto nível de qualificação e produtividade (FMI, 2013; POPLAWSKI, 2016).

Já o objetivo primordial de integração política e securitária com Bruxelas e Washington também foi atingido em pouco tempo. A criação de uma estrutura subregional, pautada em ex-periências e objetivos comuns, enviava uma mensagem clara às potências ocidentais: em vez de seguir o cenário iugoslavo de conflitos étnicos, o Grupo de Visegrado se dispunha a preencher o vazio geopolítico deixado na Europa Central após a queda do Muro de Berlim (BAJDA, 2018). Ao assumirem uma posição de centro político subregional, Polônia, Hungria, República Tcheca e Eslováquia alcançaram o ingresso na OTAN, pilar da segurança euroatlântica, sendo as três primeiras admitidas em 1999, e a última, em 2004. Também em 2004, por meio do Tratado de Nice, todos aderiram como membros plenos à UE, mas somente a Eslováquia adotou o euro como sua moeda nacional (GYÁRFÁŠOVÁ; MESEŽNIKOV, 2016).

À Alemanha, enquanto líder político e pivô econômico da comunidade europeia, interessava dar continuidade à Ostpolitik empreendida durante o período bipolar e estender sua influência sobre os Estados recém-independentes da Europa Centro-Oriental. O envolvimento alemão no processo de transição econômica da região estava ligado a objetivos políticos, econômicos e de segurança. Berlim visava estabelecer um relacionamento forte com a Europa Central, ligando-a politicamente às estruturas ocidentais e construindo uma esfera de projeção econômica na região. Nesse sentido, a cooperação econômica entre a Alemanha e o Grupo de Visegrado também foi impulsionada pelos investimentos financiados pela Política de Coesão da UE. A indústria alemã se beneficiou direta e indiretamente da mesma, tanto pelo aumento da capacidade de importação do V4, quanto pelo desenvolvimento da infraestrutura de transportes entre a Alemanha e a Europa Centro-Oriental (POPLAWSKI, 2016).

Em um relatório de 2013, o Fundo Monetário Internacional (FMI) identificou que os grandes fluxos de capital da Alemanha para os países de Visegrado aprofundou a integração econômica entre os dois lados, levando à formação de uma cadeia de produção dinâmica na região: a Cadeia de Produção da Alemanha-Europa Central, também conhecida como “Fábrica da Europa” (FMI, 2013, ŠEBEŇA, 2018). O deslocamento de parte da produção industrial alemã para o V4 engendrou um alto grau

de complementariedade entre essas economias, criando um padrão de comércio intrafirma. Em outras palavras, hoje o grosso das transações comerciais entre a Alemanha e Visegrado ocorre entre empresas matrizes localizadas na primeira e empresas afiliadas instaladas nos territórios do segundo (MARIN, 2006), tendo o grupo se convertido em uma importante fonte de competitividade para a economia alemã.

Mesmo após a crise internacional de 2008 e a crise da zona do euro, iniciada em 2010, Visegrado permaneceu como “fábrica” dos produtos alemães para o mercado europeu cuja produção não era viável transferir para a Ásia, devido aos altos custos de transporte. Foi o caso de bens volumosos, como automóveis e máquinas, nos quais, precisamente, a região é especializada. Formou-se, por conseguinte, uma nova divisão do trabalho na Europa, na qual a participação do V4 se dá em uma posição subordinada. Isso porque a exportação de produtos fabricados na Polônia, na Hungria, na República Tcheca e na Eslováquia sob as marcas das empresas alemãs não estimula o desenvolvimento de suas próprias marcas globalmente reconhecíveis (POPLAWSKI, 2016). Ainda que se verifique algum nível de transferência de tecnologia alemã para esses países, os mesmos se especializaram ou na produção de bens intermediários, cujo valor agregado é exportado para Berlim, ou em atividades de montagem (FMI, 2013).

Além disso, a médio prazo, conforme progride a convergência de renda nesses países e diminui a diferença entre os seus custos de produção em relação à Alemanha, o V4 corre o risco de perder a posição que ocupam dentro da cadeia de produção (FMI, 2013). Trata-se da chamada “armadilha da renda média”, definida como o risco de esgotamento dos motores de crescimento econômico e a incapacidade de transição de um modelo de produção baseado em baixos custos de mão-de-obra para um baseado na qualidade e inovação, caracterizado por salários mais altos (POPLAWSKI, 2016). Outra dificuldade enfrentada pelo V4, é a recente redução da mão de obra qualificada nesses países, sobretudo na Eslováquia e na Hungria, devido à queda dos índices de educação e à baixa inclusão de grupos marginalizados, como os ciganos e imigrantes. O aumento da corrupção e a incerteza jurídica derivados da ascensão da extrema direita na região, em particular na Polônia e na Hungria, também deterioraram o clima de negócios no grupo (ÉLTETŐ; ANTALÓCZY, 2017).

Por outro lado, desde o início dos anos 2010, a relação do V4 com a Alemanha tem se deteriorado devido à percepção do grupo de uma crescente alienação dos alemães em

relação à UE e aproximação econômica e energética com a Rússia. Primeiramente, as medidas de austeridade e ajuste recessivo defendidas por Berlim frente à crise da zona do euro foram vistas pelo grupo como mais profícuas para a economia e as instituições alemãs do que para as dos países da periferia do bloco europeu resgatados pela Troika formada pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e pelo FMI – o que explica o aumento do euroceticismo no grupo, particularmente na Polônia e na Hungria[1]. Em segundo lugar, a inauguração do gasoduto russo-alemão Nord Stream, que encetou o transporte de gás natural russo diretamente para a Europa Ocidental através do Mar Báltico, em 2011, exacerbou entre os membros do V4 a desconfiança em relação às duas grandes potências, sobretudo após a intervenção militar russa na Geórgia, em 2008 (FRIEDMAN, 2011; DEMPSEY, 2017).

Entre os membros de Visegrado, há um sentimento perpétuo de insegurança, gerado não apenas pelo poder militar e energético russo comparado ao seu, mas também pela incerteza de que a Europa esteja preparada para defendê-los de ações russas (FRIEDMAN, 2011). Tal inquietação foi ainda mais tensionada pela eclosão da crise na Ucrânia, no fim de 2013, a subsequente anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014, e a rebelião separatista pró-russa na região de Donbass, ainda em curso. Desde então, o V4 passou a exercer uma pressão maior sobre as instituições ocidentais pela expansão em direção ao entorno estratégico russo, sublinhando a necessidade de se garantir a segurança na região por meio da coordenação entre a Política de Defesa e de Segurança Comum (PDSC) da UE e a OTAN. Desse modo, os quatro países apoiaram o fortalecimento do flanco oriental da aliança militar, participando da disposição de tropas nos Estados Bálticos e concordando com o estabelecimento de novas bases e tropas em território polonês[2], em 2017 (VISEGRAD GROUP, 2017; SIERADZKA, 2019).

Ainda no campo energético, desde 2017 o V4, em especial a Polônia, tem antagonizado a Alemanha nas negociações do segundo gasoduto russo-alemão, o Nord Stream II, que pretende duplicar a capacidade do Nord Stream até o fim de 2019 (GAZPROM, 2019). O grupo argumenta que o gasoduto contraria a política de diversificação de fontes da UE e obstaculiza a cooperação econômica e energética com a Ucrânia, devido à reaproximação com a Rússia. Já em junho último, Polônia, Hungria e República Tcheca votaram contra a definição de uma meta de neutralidade de carbono até 2050 e exigiram compensações pela realização das suas transições energéticas no próximo Quadro Financeiro Plurianual, o orçamento de sete anos da UE (HARPER,

2019). Ao fazê-lo, colocaram-se contra o plano de redução de emissões de gases do efeito estufa de Bruxelas e a política de transição energética de Berlim, a *Energiewende*.

A controvérsia dos membros de Visegrado com a Alemanha também se espalhou para o campo da política migratória da UE, uma vez que todos rejeitaram as quotas fixas de redistribuição de refugiados adotadas pelo bloco e defenderam o fechamento da fronteira nos Bálcãs. A recusa da Polónia, da Hungria, da República Tcheca e da Eslováquia em cumprir com o pro-grama acordado em Bruxelas se deu na esteira da ascensão de partidos de extrema direita, conservadores e eurocéticos, ao poder nesses países, a partir de 2010. No final de 2017, a Comissão Europeia instaurou procedimentos legais contra os três primeiros; enquanto a Eslováquia evitou o processo após concordar em receber um pequeno contingente de refugiados (KLEIN, 2019).

Por fim, um terceiro elemento de conturbação no relacionamento do V4 com a Alemanha é a aproximação do grupo com a China. Altamente dependentes de capital estrangeiro, os membros do V4 passaram a apostar na diversificação das suas relações econômicas para modernizar sua produção e subir nas Cadeias Globais de Valor. Desde 2012, Polónia, Hungria, República Tcheca e Eslováquia fazem parte da chamada “Fórmula 17+1”, iniciativa da República Popular da China que visa intensificar a cooperação com 17 países da Europa Centro-Oriental[3] nas áreas de ciência, educação, cultura e economia – com destaque para os setores de energia, infraestrutura e indústrias de alta tecnologia (KACZMARSKI; JAKÓBOWSKI, 2015). Os quatro países são, junto com a Romênia e a Bulgária, os maiores receptores do comércio e do IED chineses na região (ZENELI, 2017).

O interesse do V4 em estreitar relações com Pequim, assim como o de outros países integrantes da plataforma, é sanar sua escassez de capitais e de investimentos em infraestrutura, bem como acessar o populoso mercado consumidor chinês. Por sua vez, os interesses da China na periferia europeia também são majoritariamente econômicos, sendo o fórum um componente da Iniciativa do Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative, BRI) e estando a região, segundo o discurso oficial chinês, predestinada a ser um hub para a Nova Rota da Seda, como é mais conhecida a grande estratégia chinesa. Visto por Berlim e por Bruxelas como uma tentativa de minar a unidade europeia, o fórum vem se institucionalizando progressivamente, contando com um Secretariado Permanente no Ministério das Relações Exteriores da China, desde 2012, e um

Secretariado Permanente para Promoção de Investimento em Varsóvia, desde 2014 (KACZMARSKI; JAKÓBOWSKI, 2015; ZENELI, 2017).

Os principais investimentos chineses estão nos setores de químicos, na Hungria; maquinaria pesada, na Polônia; equipamentos de transporte e aviação, na República Tcheca; e indústria automotiva, na Eslováquia; além de eletrônicos e Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), em todos os quatro países (ÉLTETŐ; SZUNOMÁR, 2016). Boa parte desses ramos é dominada por empresas alemãs, sendo o advento da competição chinesa no V4 uma possível ameaça à Cadeia de Produção da Alemanha-Europa Central e, conseqüentemente, à indústria alemã. Outrossim, tendo em vista a dependência energética da região em relação à Rússia, cabe destacar o aumento do IED chinês em energia no V4. Na Hungria, na República Tcheca e na Eslováquia, os investimentos se concentram no setor nuclear, enquanto na Polônia são destinados ao desenvolvimento de usinas elétricas movidas a carvão e de energias renováveis (IEA, 2017; TURCSANYI, 2017). Destarte, Pequim compete tanto com Moscou, que procura controlar os empreendimentos energéticos em seu perímetro de segurança, quanto com Berlim, potência líder no mercado de energia renovável na Europa.

Em suma, localizado em um espaço de competição histórica entre Alemanha e Rússia, o Grupo de Visegrado tem feito um uso estratégico da sua posição geográfica para fortalecer sua posição dentro da OTAN ao mesmo em que se aproxima de outro ator de peso em ascensão no continente europeu: a China. Com isso, busca ampliar sua voz dentro da UE e aumentar sua capacidade de barganha nos processos decisórios no espaço euroatlântico, frente às controvérsias com a Alemanha e na tentativa de frear a projeção energética e militar russa. O objetivo último do grupo é salvaguardar seus propósitos de segurança política, econômica e militar; porém, sua conduta recente tem entrado em choque frontal com as políticas energética e migratória do bloco europeu, além de colocar em risco a economia da liderança regional alemã. Sob ameaças de processos judiciais e cortes de fundos europeus, Polônia, Hungria, República Tcheca e Eslováquia tem se portando como uma grande “pedra no sapato” de Bruxelas e de Berlim. Sua estratégia vem sendo sustentada pelo seu bom desempenho econômico nos últimos anos e pelo flerte simultâneo com Washington e Pequim.

Notas

- [1] Entre os membros do Grupo de Visegrado, a Hungria, cujo padrão de endividamento externo se assemelhava ao de países como Portugal, Espanha, Grécia, Irlanda e Itália, foi a mais atingida pela crise das dívidas soberanas e a única a ser resgatado pela Troika.
- [2] A Polônia é um dos únicos cinco membros europeus da OTAN que cumprem com o Compromisso de Investimento em Defesa, adotado em 2014, que prevê o destino de 2% do PIB de cada país ao efetivo militar da aliança até 2024. Os outros quatro são a Grécia, a Estônia, o Reino Unido e a Romênia (OTAN, 2019). Em 2017, mil tropas estadunidenses foram realocadas da Alemanha para a Polônia, e, em 2018, Varsóvia propôs a instalação de uma base estadunidense permanente no país, projeto chamado de “Forte Trump” (SIERADZKA, 2019).
- [3] A princípio chamada de “Fórmula 16+1”, o mecanismo de cooperação era formado por outros 12 países, além do V4: Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Bulgária, Eslovênia, Croácia, Sérvia, Bósnia e Herzegovina, Montenegro, Albânia e Macedônia. Em abril de 2019, com a incorporação da Grécia, o fórum passou a se chamar “17+1”.

Letícia Figueiredo Ferreira

Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista, da Universidade Estadual de Campinas e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Unesp/Unicamp/PUC-SP), sob orientação do professor Carlos Eduardo de Carvalho. Mestre em Economia Política Internacional pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e bacharela em Relações Internacionais pela mesma universidade. Coordenadora de pesquisa do Laboratório de Estudos Asiáticos (LEA-UFRJ), sob orientação do Prof. Leonardo Valente, e membro do Observatório de Regionalismo (ODR). Participou do Puente al Futuro 2018, plano de formação de líderes jovens da América Latina e do Caribe financiado pela República Popular da China. Tem como principais áreas de estudo: Relações Internacionais, Integração Regional e Economia Política Internacional.

REFERÊNCIAS

ÅSLUND, Anders. *How Capitalism was built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BAJDA, Piotr. The Visegrad Group in the Security Architecture of Europe. *The Warsaw Institute Review*, 2018. Disponível em: <https://warsawinstitute.org/visegrad-group-security-architecture-europe/>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

DEMPSEY, Judy. The Contradictions of German Foreign Policy. *Carnegie Europe*, 2017. Disponível em: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/71365>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

ÉLTETŐ, Andrea; ANTALÓCZY, Katalin. FDI Promotion of the Visegrád Countries in the Era of Global Value Chains. Working Paper 229, 2017, p. 1-37. Budapeste: Centre for Economic and Regional Studies HAS e Institute of World Economics, 2017.

ÉLTETŐ, Andrea; SZUNOMÁR, Ágnes. Chinese Investment and Trade Strengthening Ties with Central and Eastern Europe. *International Journal of Business and Management*, v. IV, n. 1, 2016, p. 24-48.

FRIEDMAN, George. Visegrad: A New European Military Force. *Stratfor*, 2011. Disponível em: <https://worldview.stratfor.com/article/visegrad-new-european-military-force>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). IMF Multi-Country Report: German-Central European Supply Chain-Cluster Report. IMF Country Report, No. 13/263, 2013.

GAZPROM. Nord Stream 2: A new export gas pipeline running from Russia to Europe across the Baltic Sea, 2019. Disponível em: <https://www.gazprom.com/projects/nord-stream2/>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

GYÁRFÁŠOVÁ, Oľga; MESEŽNIKOV, Grigorij. 25 Years of the V4 as Seen by the Public. Bratislava: Institute for Public Affairs, 2016.

HARPER, Jo. EU climate goals ditched as Warsaw and Budapest dig in. *Deutsche Welle*, 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/en/eu-climate-goals-ditched-as-warsaw-and-budapest-dig-in/a-49357554>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). Energy Policies of IEA Countries: Hungary 2017 Review, 2017. Disponível em: <https://webstore.iea.org/energy-policies-of-iea-countries-hungary-2017-review>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

KACZMARSKI, Marcin; JAKÓBOWSKI, Jakub. China on Central-Eastern Europe: '16+ 1' as seen from Beijing. OSW Commentary, v. 166, 2015.

KLEIN, Rahel. This is how the Visegrad Group works. Deutsche Welle, 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/cda/en/this-is-how-the-visegrad-group-works/a-47402724>. Acesso em: 01 de maio de 2019.

MARIN, Dalia. A New International Division of Labor in Europe: Outsourcing and Offshoring to Eastern Europe. Journal of the European Economic Association, v. 4, n. 2-3, 2006, p. 612-622.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). Defence Expenditure of NATO Countries (2012-2019), 2019. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_167080.htm. Acesso em: 07 de out. de 2019.

POPLAWSKI, Konrad. The Role of Central Europe in the German Economy: The Political Consequences. Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) im. Marka Karpia, 2016.

ŠEBEŇA, Martin. Chinese Trade and Investment in the Visegrad Countries: Mapping Increased Exposure and Volatility. China-CEE Working Paper, n. 11, 2018, p. 1-14.

SIERADZKA, Monika. Poland: More aligned to US than to European partners?. Deutsche Welle, 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/en/poland-more-aligned-to-us-than-to-european-partners/a-50232484>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

TURCSÁNYI, Richard. Central European Attitudes towards Chinese Energy Investments: The cases of Poland, Slovakia, and the Czech Republic. Energy Policy, v. 101, 2017, p. 711-722.

VISEGRAD GROUP. Visegrad Declaration 1991, 1991. Disponível em: <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

_____. Joint Communiqué of the Visegrad Group Ministers of Defence, 2017. Disponível em: <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/joint-communique-of-the>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

ZENELI, Valbona. What Has China Accomplished in Central and Eastern Europe?. The Diplomat, 2017. Disponível em: <https://thediplomat.com/2017/11/what-has->

china-accomplished-in-central-and-eastern-europe/. Acesso em: 07 de out. de 2019.

